3 1761 11970465 8


Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

https://archive.org/details/31761119704658

Governme
Publicatio

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 26

Thursday, November 19, 1987

Chairman: David Daubney

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 26

Le jeudi 19 novembre 1987

Président: David Daubney

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Justice and Solicitor General

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), consideration of its inquiry into sentencing and conditional release, including the Task Force Report on the Ruygrok Inquest

CONCERNANT:

Conformément à son mandat en vertu du paragraphe 96(2) du Règlement, étude de l'enquête, par le Comité, sur la détermination de la peine et la mise en liberté sous condition, y compris le rapport du Groupe de travail sur l'enquête Ruygrok

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LIBRARY
DEC 1 6 1987
University of Toronto

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987

27448—1

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL

Chairman: David Daubney

Vice-Chairman: Rob Nicholson

Members

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Luke Morton
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

Président: David Daubney

Vice-président: Rob Nicholson

Membres

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité
Luke Morton

LIBRARY
19 JUL 1989
UNIVERSITY OF TORONTO

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 19, 1987
(47)

[*Text*]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met in Room 253-D Centre Block at 9:40 o'clock a.m., this day, the Chairman, David Daubney, presiding.

Members of the Committee present: David Daubney, Rob Nicholson and Svend J. Robinson.

Acting Member present: Joe Reid for Allan Lawrence.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Philip Rosen and Marlene Koehler, Research Officers.

Witnesses: Andrejs Berzins, Q.C., Crown Attorney for the District of Ottawa-Carleton; Gerry W. Ruygrok.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee proceeded to consideration of its inquiry into sentencing and conditional release, including the Task Force Report on the Ruygrok Inquest.

The witnesses made statements and answered questions.

At 11:57 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Luke Morton
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 19 NOVEMBRE 1987
(47)

[*Traduction*]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit, aujourd'hui à 9 h 40, dans la pièce 253-D de l'Édifice du Centre, sous la présidence de David Daubney, (*président*).

Membres du Comité présents: David Daubney, Rob Nicholson, Svend J. Robinson.

Membre suppléant présent: Joe Reid remplace Allan Lawrence.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Philip Rosen et Marlene Koehler, attachés de recherche.

Témoins: Maître Andrejs Berzins, c.r., Procureur de la Couronne pour le district d'Ottawa-Carleton; Gerry W. Ruygrok.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité entreprend d'examiner sa propre enquête sur la détermination de la peine et la mise en liberté surveillée, y compris le rapport du groupe de travail sur l'enquête Ruygrok.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

À 11 h 57, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Luke Morton

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Thursday, November 19, 1987

• 0943

The Chairman: Order, please. Today we are continuing our reference into sentencing, conditional release, and related aspects of the Correctional Service of Canada. I am pleased to welcome the Crown Attorney for the Judicial District of Ottawa-Carleton, Andrejs Berzins, Q.C., and Mr. Gerry Ruygrok.

Today we will be focusing on a tragic incident that occurred in this city on July 16, 1985, when Celia Ruygrok, age 21, a part-time Kirkpatrick House worker in the city of Ottawa, was sexually assaulted and murdered. Allan Sweeney was charged and convicted of first-degree murder and sentenced to life imprisonment with no parole eligibility for 25 years. I remind members at the outset that he has appealed his conviction, and that of course is a matter that is *sub judice*.

Today we are focusing on the matters arising out of an inquest ordered by the Solicitor General of Ontario in the early part of this year. The inquest took place from April 13, and the jury issued its recommendations on May 22 of this year. We have asked the Crown attorney and Mr. Ruygrok, the father of the deceased, to focus on the recommendations that came out of that inquest.

We will at a later date be asking the Solicitor General and members of the task force he appointed—consisting of the Deputy Solicitor General, the chairman of the National Parole Board, and the chairman of the Correctional Service—to comment on the evidence that will be adduced today and to indicate how they have responded to the recommendations of the inquest.

Both witnesses have agreed to appear together to facilitate the evidence we can obtain today. I will ask Mr. Berzins to begin by laying out the relevant facts for the members of the committee in terms of the history of the accused, the relevant facts leading up to the murder and the evidence and the recommendations of the inquest. Then I will invite Mr. Ruygrok to make his statement. I invite both of them, if they wish, to comment on the issue of the philosophy of parole. This of course is a major issue, which this committee is going to be examining over the next several months.

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le jeudi 19 novembre 1987

Le président: Je déclare la séance ouverte. Aujourd'hui, aux termes de notre ordre de renvoi, nous poursuivons notre examen des questions relatives à la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et d'autres questions connexes relatives au Service correctionnel du Canada. C'est avec plaisir que je souhaite la bienvenue au procureur de la Couronne du district judiciaire d'Ottawa-Carleton, M. Andrejs Berzins, c.r., ainsi qu'à Gerry Ruygrok.

La séance d'aujourd'hui portera sur la tragédie survenue dans notre ville le 16 juillet 1985. Ce jour-là, M^lle^ Celia Ruygrok, âgée de 21 ans, employée à temps partiel au foyer Kirkpatrick à Ottawa a été victime d'un attentat sexuel et assassinée. Allan Sweeney a été accusé et trouvé coupable de meurtre au premier degré et condamné à la réclusion à perpétuité sans admissibilité à la libération conditionnelle avant 25 ans. Je rappelle immédiatement aux députés qu'il a porté sa condamnation en appel et que cette affaire est donc toujours du domaine judiciaire.

Nos travaux d'aujourd'hui porteront sur les conclusions de l'enquête ordonnée par le solliciteur général de l'Ontario au début de l'année. L'enquête s'est tenue du 13 avril au 22 mai, date à laquelle le jury a déposé ses recommandations. Nous avons demandé au procureur de la Couronne et à M. Ruygrok, père de la défunte, de commenter les recommandations issues de cette enquête.

Plus tard, nous demanderons au Solliciteur général et aux membres du groupe de travail qu'il a constitué—composé du solliciteur général adjoint, du président de la Commission nationale des libérations conditionnelles et du président du Service correctionnel—de commenter les témoignages qui seront entendus aujourd'hui et de nous indiquer quelle suite ils ont donnée aux recommandations formulées au terme de l'enquête.

Les témoins ont accepté de comparaître ensemble pour faciliter l'audition des témoignages. Pour commencer je vais demander à M. Berzins de nous relater les antécédents de l'accusé et d'établir la chronologie des événements qui ont abouti au meurtre, au rassemblement de la preuve ainsi qu'aux recommandations tirées de l'enquête. J'inviterai ensuite M. Ruygrok à faire sa déclaration. S'ils le désirent, ils pourront aussi nous exposer leur vue sur la question de la libération conditionnelle. Il s'agit évidemment là d'une question très importante sur laquelle le Comité se penchera au cours des mois à venir.

[*Texte*]

• 0945

The reason I suggested to members of the committee that we examine this tragic case was that it did not so much go to the philosophy of parole as to the administration of it. By the end of the morning we will see the problems of communication or lack thereof, of officials not having sufficient information about Mr. Sweeney. These are really the matters I think we want to focus on, as opposed to the whole issue of whether or not we should be retaining parole, although, as I say, I certainly invite both witnesses to give us their personal views on that basic issue as well. Having said that, I invite Mr. Berzins to begin.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, a point of order, just before Mr. Berzins begin. I wonder if the Chair could very clearly indicate at the start of the meeting, to avoid any difficulty whatsoever, the parameters both for witnesses and questions, given the fact that Sweeney does have an appeal pending before the Court of Appeal. I think all of us recognize the sensitivity of this and the importance of not taking any steps or making any statements that might be seen to jeopardize that appeal or the judicial process. Indeed, there was concern expressed about even embarking on a hearing of this nature. I wonder if at some point during the proceedings the Chair might just clearly indicate exactly how in fact his stricture is to be applied.

The Chairman: Does the vice-chairman or anyone on the government side wish to make any comments before I suggest the ground rules?

Mr. Nicholson: I think Mr. Robinson's point is well taken. I think if we could come to some understanding now, it might clear up any possibility of any misunderstanding or any interruption of the witnesses or the members. At least four of us are lawyers, so I suppose we will be very careful in any case. Certainly Mr. Reid, who is a counsel of extensive experience, and I will be very careful in phrasing our questions so as not to in any way jeopardize the appeal, which you have quite properly brought to our attention.

The Chairman: I think we understand, as lawyers and as members of this committee, the nature of the *sub judice* tradition and rule. I would ask the witnesses to focus on the remarks that I highlighted at the beginning of this hearing. They relate to the administration process of parole, how that broke down. I think it is fair though and important to set the background so that the Crown attorney will have an opportunity of describing, in a factual and dispassionate way, the offence for which Sweeney was convicted in the first instance, and for which he was on parole. It is necessary to describe the nature of the series of day paroles that he had, just so that we are clear on the facts. Clearly we do not want to have a retrial of either charge, and I am sure Mr. Ruygrok, having followed this matter very closely, is well aware of the

[*Traduction*]

Si j'ai suggéré aux membres du Comité de nous pencher sur cette affaire tragique, c'est qu'elle soulève davantage la question de l'administration du régime de libérations conditionnelles que ses principes sous-jacents. D'ici à la fin de la matinée, nous aurons pris connaissance de l'absence de communication entre les différents intervenants, qui savaient trop peu de choses sur le compte de M. Sweeney. C'est sur des questions de ce genre, à mon avis, que nous devrions nous pencher, plutôt que sur la question de savoir si nous devons conserver la libération conditionnelle même si, comme je l'ai dit, les deux témoins ont toute liberté de nous exposer leur avis personnel sur la question. Cela dit, j'invite maintenant M. Berzins à prendre la parole.

M. Robinson: Monsieur le président, avant que M. Berzins ne commence, je tiens à invoquer le Règlement. Pour éviter toute difficulté, j'aimerais qu'au tout début de la séance le président définisse quelles questions et quelles réponses seront acceptables étant donné le fait que Sweeney a interjeté appel. Nous sommes tous bien conscients du caractère délicat de cette affaire et nous savons combien il importe d'éviter toute déclaration ou tout acte susceptible de compromettre le processus judiciaire. Cette crainte a d'ailleurs déjà été exprimée avant même la séance d'aujourd'hui. Le président pourrait-il au cours des délibérations indiquer exactement comment il fera peser son jugement.

Le président: Le vice-président ou un autre ministériel désire-t-il invervenir avant que je détermine les règles de conduite?

M. Nicholson: Je trouve que M. Robinson a tout à fait raison. Si nous nous entendons maintenant, cela nous évitera peut-être de ne pas nous comprendre ou interrompre les témoins ou les députés tout à l'heure. Quatre d'entre nous au moins sont des avocats, si bien que je suis certain que nous allons faire preuve de prudence de toute façon. Un avocat aussi chevronné que M. Reid et moi-même ferons bien attention de formuler nos questions d'une manière qui ne compromettra pas le pourvoi, comme vous nous l'avez rappelé à juste titre.

Le président: A titre d'avocats et de membres du Comité, nous comprenons tous, je crois, les règles qui s'appliquent lorsqu'une affaire est toujours devant les tribunaux. Je prie donc les témoins de s'en tenir à la question que j'ai évoquée tout à l'heure, à savoir les lacunes de l'administration du régime des libérations conditionnelles. Toutefois, il importe de laisser au procureur de la Couronne la possibilité de tendre la toile de fond et de décrire de façon calme et factuelle le crime qui avait mérité à Sweeney une peine d'emprisonnement dont il était à l'époque libéré sous condition. Il est nécessaire de décrire la nature de la suite de libérations conditionnelles de jour qu'il avait obtenues si nous voulons bien établir les faits. Il n'est évidemment pas question ici de repasser en jugement ni l'une ni l'autre

[*Text*]

parameters as well. I just ask everyone to govern himself accordingly.

Mr. Berzins.

• 0950

Mr. Andrejs Berzins, Q.C., (Crown Attorney for the District of Ottawa-Carleton): Thank you, Mr. Chairman. First I would like to express my gratitude and appreciation for the very unique opportunity extended to me to appear before this committee and to share with you the experience of having conducted or having acted as counsel for the coroner at the inquest into the death of Celia Ruygrok.

The difficulty is that the inquest lasted some five weeks, and I have somewhere in the area of 15 minutes to summarize and to express some of the views and to indicate to you some of the revelations that came from it. I will try to do it as efficiently as possible, but it may go a little bit over the time limit.

The Chairman: Feel free to take as much time as you need. We have until about 12 noon.

Mr. Berzins: Thank you, Mr. Chairman. I will begin with a short résumé or a short factual synopsis. Taking up the point that was raised by Mr. Robinson and commented on by the chairman, I will restrict myself to talking about facts that were led before the court and were led before an open court at the trial and not express or impart any type of information that would not have already been led before a court or else heard at the coroner's inquest.

The situation is that in April of 1975 Mr. Allan Sweeney, then aged 19, brutally murdered a young woman, a neighbour of his, who lived in Sault Ste. Marie, a mother of two young children. For that offence Mr. Sweeney was found guilty and sentenced to life imprisonment in October of 1975.

Essentially, what happened during the course of that offence in Sault Ste. Marie is that Sweeney went to his neighbour's residence in the early morning hours, apparently to get some alcohol, and met with a woman who was alone at home. Her husband had gone to work but her children were upstairs. What happened after that no one knows clearly except for the fact that her body was discovered later on that morning totally naked, stuffed in a sleeping bag and very gruesomely mutilated. Her throat was slashed. She had major stab wounds and knife cuts extending from the area of her neck all the way down through her thighs and across her vagina area. The murder was in fact heard by her young children upstairs and her nine-year-old daughter was the one who telephoned the police, advising that her mother had been murdered.

As I said, Sweeney was tried and found guilty. As far as the trial itself is concerned in Saute Ste. Marie, what is clear is that the main issue surrounding that trial was not the question of identification as to who had killed Mrs.

[*Translation*]

affaire, et je ne doute pas que M. Ruygrok, ayant suivi l'affaire de très près, soit bien au courant lui aussi du cadre à respecter. Je vous prie tous d'en faire autant.

Monsieur Berzins.

M. Andrejs Berzins, c.r. (procureur de la Couronne, district d'Ottawa-Carleton): Merci, monsieur le président. Tout d'abord, je voudrais vous dire toute ma gratitude. Vous me donnez une occasion unique de comparaitre devant vous et de vous faire part de mon expérience à titre de conseil du coroner chargé de l'enquête sur la mort de Celia Ruygrok.

La difficulté que j'ai, c'est que l'enquête a duré cinq semaines alors que moi je n'ai qu'une quinzaine de minutes pour vous faire un résumé et vous communiquer ses conclusions. J'essaierai d'être aussi bref que possible, mais il se peut que je dépasse le temps qui m'est imparti.

Le président: Prenez tout le temps qu'il vous faudra. Nous pouvons rester ici jusque vers midi environ.

M. Berzins: Merci, monsieur le président. Je vais commencer par une courte chronologie. Conformément à l'intervention de M. Robinson et aux observations du président, je m'en tiendrai aux faits qui ont été déposés au procès et je ne communiquerai aucun renseignement qui n'a pas déjà été dévoilé devant un tribunal ou au moment de l'enquête du coroner.

Voici les faits. En avril 1975, M. Allan Sweeney, à l'époque âgé de 19 ans, a brutalement assassiné une jeune femme, une voisine à lui, qui habitait Sault Ste Marie et qui était mère de deux enfants. Trouvé coupable de ce crime, M. Sweeney a été condamné à la prison à perpétuité en octobre 1975.

Voici comment les choses se sont passées lorsque ce crime a été perpétré à Sault Ste Marie. Sweeney s'est rendu au domicile de sa voisine au petit matin pour se procurer de l'alcool, semble-t-il, et s'est trouvé face à face à une femme seule chez elle. Son mari était au travail mais ses enfants étaient à l'étage. Personne ne sait avec précision ce qui s'est produit par la suite, sinon que son cadavre a été découvert plus tard ce matin-là complètement nu, placé dans un sac de couchage et portant les traces d'horribles mutilations. Sa gorge avait été tranchée. Elle portait des traces de grands coups de couteau ainsi que des taillades du cou jusqu'aux cuisses ainsi qu'en travers du vagin. Le meurtre a été entendu par les jeunes enfants qui étaient à l'étage et c'est sa fillette de neuf ans qui a téléphoné à la police pour dire que sa mère avait été assassinée.

Comme je l'ai dit, Sweeney a passé en jugement et a été trouvé coupable. Le procès de Sault Ste Marie a tout entier tourné autour de la question de l'état mental de M. Sweeney et non pas sur l'identité du meurtrier de

[*Texte*]

Donovan, but rather the mental state of mind of Mr. Sweeney. The defence of insanity was raised by the defence and counteracted by the Crown. Numerous or several psychiatrists testified for the defence to the effect that Sweeney was suffering from a disease of the mind. Various psychiatric labels were attached to him.

All psychiatrists, including the psychiatrist retained by the Crown, agreed that Sweeney suffered from a serious mental disturbance at the time. However, after hearing the evidence the jury was not satisfied that his mental illness rendered him unfit to appreciate the nature and consequences of his act. Consequently, the insanity defence was not accepted and he was sentenced to life imprisonment.

• 0955

Upon arriving in the correctional system, he underwent some testing, some assessment, and then spent approximately nine years in the correctional system from one institution to another, most of the time at Collins Bay Institution.

He was granted a day parole to Kirkpatrick House in Ottawa, although he did not really have any ties to Ottawa with the exception of the fact that his girlfriend was from this area. He was granted day parole in September 1984, approximately nine years after the murder itself.

Day parole at Kirkpatrick House was seen to be a success. There were no particular major problems that he encountered while in day parole, and consequently in April 1985 he received full parole. So he received full parole at the earliest possible eligibility period, which was 10 years to the day from the date of the offence.

Unfortunately, however, shortly after receiving full parole he moved out of Kirkpatrick House. He was then free to live where he wanted, and problems began to occur. He broke up the long-standing relationship with his girlfriend. He began to use alcohol and drugs and was involved in an incident with a knife.

His parole was suspended as a result of his appearing in a state of intoxication at the YMCA on May 31, 1985, as a result of a breach of the special abstinence condition, and he was sent to the regional detention centre.

On June 20, 1985 his parole suspension was cancelled and he was returned to Kirkpatrick House. From what we can gather from the Parole Board's notes, he was given one final chance. The memorandum in the Parole Board's records indicates that Sweeney is to be returned to Kirkpatrick House, the breach of the abstinence condition is serious, and if he gets kicked out of there then he goes back to jail.

Things did not improve while at Kirkpatrick House this time either, and he appears to have continued drinking and using drugs.

[*Traduction*]

madame Donavan. La défense a plaidé l'aliénation mentale, ce qu'a contesté la Couronne. Plusieurs psychiatres cités par la défense ont témoigné que Sweeney souffrait de désordres mentaux. On lui a prêté plusieurs désordres psychiatriques.

Tous les psychiatres y compris celui cité par la Couronne ont convenu que Sweeney souffrait de graves désordres mentaux à ce moment-là. Toutefois, après avoir entendu les dépositions, le jury n'a pas conclu que son état mental le rendait incapable de comprendre la nature et les conséquences de son acte. En conséquence, le motif d'aliénation mentale n'a pas été retenu et Sweeney a été condamné à la réclusion à perpétuité.

Une fois en prison, il a subi certains tests et certaines évaluations puis, pendant neuf ans, il a séjourné dans plusieurs prisons, le plus clair de sa peine ayant été purgé à celle de Collins Bay.

Il a obtenu une libération de jour l'autorisant à résider au foyer Kirkpatrick à Ottawa, même si aucun lien ne le rattachait à cette ville à l'exception du fait qu'il avait une petite amie dans la région. Il a obtenu sa libération de jour en septembre 1984, à peu près neuf ans après le meurtre.

Son séjour au foyer Kirkpatrick a été perçu comme une réussite. Pendant sa libération de jour, aucun problème majeur n'est survenu, si bien qu'en avril 1985, il a reçu sa libération conditionnelle totale. Il a donc été libéré sous condition dès qu'il y devenait admissible, c'est-à-dire 10 ans jour pour jour après la date du meurtre.

Malheureusement, cependant, peu après avoir reçu sa libération conditionnelle totale, il a quitté le foyer Kirkpatrick. Il était alors libre d'habiter là où il le voulait, et c'est à ce moment-là que les problèmes ont commencé. Il a rompu la liaison qu'il entretenait depuis longtemps avec sa petite amie. Il s'est mis à l'alcool et aux drogues et a été impliqué dans une agression au couteau.

Sa libération conditionnelle a été suspendue après qu'il se soit présenté en état d'ébriété au YMCA le 31 mai 1985. Pour avoir enfreint la consigne de sobriété, il a été incarcéré au Centre régional de détention.

Le 20 juin 1985, la suspension a été levée et il a été renvoyé au foyer Kirkpatrick. D'après ce que l'on peut déduire des notes de la Commission des libérations conditionnelles, on lui a donné une dernière chance. La note de service trouvée dans les dossiers de la Commission des libérations conditionnelles atteste que Sweeney devait être renvoyé au foyer Kirkpatrick, que l'infraction à la consigne de sobriété était grave et qu'il serait renvoyé en prison s'il se faisait expulser du foyer.

Les choses n'ont pas mieux tourné lors de son deuxième séjour au foyer Kirkpatrick et il aurait continué à boire et à consommer de la drogue.

[*Text*]

Then we come to the very tragic, unfortunate incident involving Celia Ruygrok. Celia Ruygrok, a 21-year-old recent graduate of the criminology program at Carleton University, was employed by Kirkpatrick House as a night supervisor. She received very, very minimum training; in fact, her training consisted of working one shift during the daytime together with one other worker.

After working approximately 15 shifts—she started in April 1985—July 6, 1985 arrived. We know that Celia was on duty alone at that time, on that night. There were some seven residents present at Kirkpatrick House. The total usual population around that time was about 15. Many of them had left; the other half had left on weekend passes. We know that Sweeney came back to the residence sometime after 12:30 a.m., after the curfew. Celia telephoned her supervisor, indicating that Sweeney had returned, was acting strange, seemed unusual. She was asked to make a report and it would be dealt with the next day. Unfortunately, during the night Celia was murdered, and her body was discovered the next morning.

• 1000

A trial ensued, and as the chairman indicated, the trial is presently under appeal. A trial ensued and Mr. Sweeney was convicted of first degree murder of Celia Ruygrok in December of 1986 and sentenced to life imprisonment with no eligibility for parole until the expiration of 25 years.

As a result of a number of revelations during the course of the trial, partially as a result of comments expressed at the time of sentencing by the trial judge, Mr. Justice Watt, and as a result of public concern as to what had happened in this particular case, an inquest was ordered by the Solicitor General of Ontario and took place last year.

A number of questions obviously pose themselves. Why was this young, untrained girl left alone in this residence at night to deal with a number of residents with a history of violence? If I can recall correctly, the figures showed that at the time of death in July 1985 there were some seven residents at Kirkpatrick House who had actually committed murder or manslaughter. Why was she left alone?

The other question that obviously poses itself is what had happened with respect to the parole decision? Why was this man released and convicted of killing again after having previously been convicted?

As far as the approach taken by the coroner's inquest, it would have been an opportunity to perhaps exploit public sentiment because, needless to say, the public was outraged. It was an opportunity, if that had been the wish and the desire, to embark on parole bashing—in other words, to bring down the system and attempt to show how ineffectual it was and how wrong parole is. It would have

[*Translation*]

C'est à ce moment-là qu'est survenue la tragédie qui a coûté la vie à Celia Ruygrok. Fraîchement diplômée du programme de criminologie de l'Université Carleton, Celia Ruygrok, âgée de 21 ans, travaillait comme surveillante de nuit au foyer Kirkpatrick. C'est à peine si elle avait reçu de la formation; en fait, toute sa formation a tenu à un quart passé en compagnie d'un collègue de jour.

Après avoir travaillé une quinzaine de quarts à peu près—elle était entrée en fonction en avril 1985—le soir du 6 juillet 1985 est arrivé. Ce soir-là, nous savons que Celia était la seule de service. Il y avait sept pensionnaires au foyer Kirkpatrick; d'ordinaire, il y en a environ 15. Beaucoup d'entre eux étaient partis; l'autre moitié s'était absentée pour le weekend. Nous savons que Sweeney est revenu au foyer peu après minuit 30, après le couvre-feu. Celia a téléphoné à son supérieur pour lui dire que Sweeney était revenu et se comportait de façon étrange, inhabituelle. On lui a demandé de préparer un rapport auquel on donnerait suite le lendemain. Malheureusement, pendant la nuit, Celia a été assassinée et son cadavre a été découvert le lendemain matin.

Il y a eu procès et, comme le président l'a indiqué, un appel a été interjeté. Par la suite, M. Sweeney a été condamné pour meutre au premier degré sur la personne de Celia Ruygrok en décembre 1986 et condamné à perpétuité, sans admissibilité à la libération conditionnelle avant 25 ans.

A la suite d'un certain nombre de révélations qui ont vu le jour au cours du procès, en particulier grâce aux propos tenus au moment de la sentence par le juge de première instance, le juge Watt, et à la suite de l'indignation publique de ce qui s'était passé dans ce cas particulier, le solliciteur général de l'Ontario a ordonné une enquête qui s'est déroulée l'an dernier.

Il y a un certain nombre de questions évidentes. Pour quelle raison cette jeune fille, sans formation, a-t-elle été laissée seule dans cette résidence la nuit pour s'occuper d'un certain nombre de personnes ayant commis des actes de violence? Si ma mémoire est fidèle, au moment de sa mort, en juillet 1985, il y avait au foyer Kirkpatrick sept résidents ayant été trouvés coupables de meurtre ou d'homicide. Pour quelle raison l'a-t-on laissée seule?

L'autre question évidente qui se pose est de savoir pourquoi on a décidé de le remettre en liberté conditionnelle? Pourquoi cet homme qui avait déjà été condamné a-t-il été remis en liberté et pourquoi lui a-t-on permis de commettre un nouveau crime?

L'enquête du coroner aurait peut-être permis d'exploiter la sentimentalité du public car, inutile de le dire, le public était indiqué. On aurait pu en profiter, si cela avait été l'intention, pour faire du matraquage du système de libérations conditionnelles, en d'autres termes, on aurait pu en profiter pour montrer à quel point le système était inefficace et à quel point la libération

[*Texte*]

been easy to find fault, to cast blame in this tragic situation which had so much public support, and all of this in the context of the debate being waged at that time on the abolition of capital punishment. However, a decision was made that the inquest was going to be constructive. We were not going to embark on parole bashing. Instead, we were going to attempt to find meaningful solutions to try to identify the problems and to be constructive.

I will say that the person who was inspirational behind that approach is the man sitting beside me, Gerry Ruygrok. Gerry took a position with the inquest, with the entire proceeding, that something positive had to result from the tragic death of his daughter. We could not give in to negativism or destruction. With that approach in mind and being firmly grounded in the sense that we were dealing with a real victim, with a real father of a girl that was murdered, we embarked on what we felt was a realistic attempt to deal with the problems.

As the chairman indicated, we decided that the inquest would not question whether or not parole should exist, whether parole should be abolished, but rather to examine how it works and how it could best be improved. We met with a lot of resistance. A number of persons, a number of lawyers involved representing the various parties, the legal community as a whole, were suspicious of the motives behind holding the inquest. Much was said about what possible good this was going to serve, that this will just be an opportunity for the Crown, for the police, and for law-enforcement-minded people to bash the parole system. The parole system will be a whipping boy.

• 1005

There was also a great deal of reluctance caused by the fact this was a provincial body—the coroner system being a provincial body—inquiring into matters within federal jurisdiction. Much of our time was spent in dealing with the admissibility of certain approaches, with constitutional arguments being raised, threatened. At one point in time it looked as if the inquest would grind to a halt and we would end up in divisional court seeking a termination of the inquest.

We were also left with the impression, unfortunately, that there was a great deal of attempt on the part of the public servants who had been involved in the correctional system, on behalf of the lawyers representing them, to engage in a process of damage control. In other words, what was at issue here was the reputation of the correctional system, the reputation of the parole system, the reputation of the sentencing system—that we must do

[*Traduction*]

conditionnelle était une mauvaise chose et on y aurait mis un terme. En l'occurrence, il aurait été facile de trouver un bouc émissaire sur qui faire porter le blâme de cette situation tragique si déplorée par le public d'autant plus qu'à l'époque se déroulait le débat sur l'abolition de la peine capitale. Néanmoins, on a décidé que cette enquête serait constructive et qu'il n'était pas question de faire du matraquage du système de libérations conditionnelles. Au contraire, il s'agit de trouver des solutions intelligentes en essayant d'identifier le problème et de faire preuve d'esprit positif.

Je dois vous dire que la personne qui a inspiré toute cette démarche est l'homme qui se trouve à mes côtés, Gerry Ruygrok. Dès le départ, Gerry a décidé que la mort tragique de sa fille ne devait pas être vaine et qu'il n'était pas question de faire preuve de négativisme et de vouloir tout démolir. Dès le départ, parce qu'il y avait eu victime et parce que l'un des intéressés était le père de cette victime, avec cette démarche à l'esprit, nous nous sommes lancés dans ce que nous considérions comme une tentative réaliste de règlement des problèmes.

Comme le président l'a laissé entendre, nous avons décidé que l'enquête n'avait pas pour but de décider si le système de libérations conditionnelles devait exister ou pas, s'il devait être aboli ou pas; l'idée était d'examiner la façon dont ce système fonctionne et de trouver des façons de l'améliorer. Nous nous sommes heurtés à un mur de résistance. Un certain nombre de personnes, des avocats représentant les divers intéressés, la communauté juridique dans son ensemble, doutaient des motifs animant cette enquête. On a beaucoup parlé des répercussions positives que cette enquête aurait, précisant qu'il s'agissait là d'une possibilité pour la Couronne, la police et les bons citoyens de matraquer le système de libérations conditionnelles, qui devenait alors le bouc émissaire.

On a beaucoup hésité avant de se décider à faire enquête sur un domaine de compétence fédérale, vu que c'était un organisme provincial qui était chargé de l'enquête, le système de l'enquête du coroner relevant des provinces. Nous avons passé une bonne partie de notre temps à étudier la faisabilité de certaines démarches, qui soulevaient des arguments constitutionnels, nous avons été menacés. A un moment donné, l'enquête était pratiquement au point mort et on a pensé qu'on se retrouverait bientôt devant un tribunal divisionnel qui y mettrait fin.

Nous avons également eu malheureusement l'impression que les fonctionnaires qui travaillent pour le système correctionnel, par le truchement de leurs avocats, ont beaucoup fait pour essayer de limiter les dégâts. En d'autres termes, ce qui était en jeu, c'était la réputation du système correctionnel, du système de libérations conditionnelles, du système de détermination de la peine et qu'il fallait tout faire pour sauver leur réputation, pour

[*Text*]

everything possible to prevent it from exposure, to prevent it from criticism, to save its reputation.

Unfortunately, members of the committee, we felt this also affected the candour or the openness with which witnesses from the correctional system, from the parole system, from the judicial system testified about the real problems they are experiencing and seeing in the system. From a personal point of view, I have had some personal association with persons working in the correctional system for a great many years, and I have repeatedly heard concerns, frustrations, criticisms, feelings of hopelessness about our correctional system; yet when it came to calling witnesses who work within the system, you would think it was the greatest thing that ever existed. There was no reference to workloads, no reference to lack of goals, lack of purpose; it was fine, absolutely fine.

I am raising this point to warn you, members of the committee, that there is a great deal of reluctance when it comes to an official position. If you have to answer to an inquiry or to an inquest or an official body such as this body for the people who know about the problems to come up front and to tell them as they are, because obviously their jobs are on the line, their future is on the line, they are very, very reluctant to criticize. I do not mean any disrespect to them, but unfortunately this is what our system engenders.

The main parties involved, the main persons involved—the parole officers, the parole board—were represented by a team of lawyers, many of them criminal lawyers. Ironically, the only person unrepresented by a lawyer was Gerry Ruygrok.

If I could, I will pass to the main revelations of the inquest. Obviously I should temper it to some extent, that some of these may be more my views than other's views. But I think I can quite accurately give you some insight, and hopefully these may function as some form of guide or some sort of indication as to what you may also look for during the course of your inquiries.

The first thing that was revealed by the inquest is our correctional and our justice and our sentencing system is very, very fragmented, and there is an extremely poor information flow between the different components in the system. We felt this problem was directly linked to the tragedy that eventually happened.

• 1010

We observed that there was no type of communication of information between the courts, between the judge who conducted the sentencing in 1975 and the correctional system that had to deal with the man. We found that for five years, while Mr. Sweeney lingered in various places

[*Translation*]

éviter les critiques elles-mêmes et éviter d'y prêter le flanc.

Malheureusement, messieurs, c'est la raison pour laquelle certains des témoins du système correctionnel, du système de libérations conditionnelles et du système juridique n'ont pas été aussi candides qu'ils auraient pu l'être dans leurs témoignages lorsqu'ils ont parlé des problèmes auxquels ils devaient faire face. D'un point de vue personnel, je connais des gens qui travaillent dans le système correctionnel depuis un très grand nombre d'années et je les ai entendus souvent manifester leur inquiétude, leurs frustrations, leurs critiques et leur sentiment d'impuissance face à ce système; pourtant, quand il s'est agi de convoquer des témoins de ce même système, on aurait pu croire que tout était pour le mieux dans le meilleur des mondes. On n'a pas parlé de charge de travail, d'absence d'objectifs, d'absence de motivation, tout était pour le mieux dans le meilleur des mondes.

Si je soulève ce point, messieurs, c'est pour vous mettre en garde et vous faire comprendre que lorsqu'il s'agit de prendre position officiellement, les gens hésitent fort. Si vous êtes convoqué comme témoin lors d'une enquête devant un groupe officiel comme le vôtre et qu'on vous demande de parler des problèmes tels que vous les connaissez, parce que vous risquez de perdre votre emploi, parce que votre avenir est en jeu, vous hésitez fort avant de prononcer des critiques. Je ne blâme pas les gens pour cela, mais, malheureusement, c'est là une des conséquences de notre système.

Les divers intéressés, les principaux intervenants—les agents de libération conditionnelle et la Commission elle-même—étaient représentés par un bataillon d'avocats, pour la plupart spécialisés au criminel. Ironie du sort, le seul à ne pas être représenté par un avocat était Gerry Ruygrok.

Permettez-moi de passer aux principales révélations qui ont été faites au cours de l'enquête. Bien entendu, je dois préciser qu'il s'agit peut-être d'une opinion personnelle que tout le monde ne partage pas. Je pense tout de même que je peux vous donner une certaine idée assez juste de ce qui s'est passé, dans l'espoir que cela vous servira de guide et vous donnera une indication de ce que vous devez rechercher au cours de vos enquêtes.

La première chose qui a été révélée par l'enquête, c'est le fait que notre système correctionnel, notre système de justice et de détermination de la peine est extrêmement fragmenté et que les divers éléments du système communiquent fort mal entre eux. Nous pensons que ce problème est directement à l'origine de la tragédie qui s'est déroulée.

Il n'y a pas eu de communication entre les tribunaux, entre le juge qui avait présidé à la sentence en 1975 et le système correctionnel qui avait pris l'individu en charge. Pendant cinq ans, nous avons découvert qu'alors que M. Sweeney flottait ici ou là dans le système correctionnel,

[*Texte*]

in the correctional system, the people working with him did not have a clue as to what he had done with respect to Mrs. Donovan. All they knew was that this person arrived with a tag on him: life imprisonment, murder. But what were the circumstances? What had he done? There was a bizarre, gruesome murder, but the details were not known for five years. When the details were sought five years later, they were sought only in preparation for the eventual release procedure.

The original murder was not understood at all. As a matter of fact, we are shocked to find in some of the reports and in some of the documentation suggestions that Mrs. Donovan had provoked her own murder. The tragic facts got boiled down and changed and completely distorted. Eventually the picture that was looked at by the National Parole Board, in making their release decision, was that this was a break and enter that had gone wrong, that Sweeney had gone to do a break and enter and was suddenly confronted by the owner. She called him bad names, called his mother bad names. She provoked him and he stabbed her. There is nothing at all about the other aspects, which obviously cried out and spoke of a very, very disturbed individual, just looking at the facts themselves. This is lack of communication.

The psychiatrists at the trial had testified and stated that Sweeney was like a time bomb. His personality was such that if he were provoked in a certain way or exposed to a certain situation, he could explode like a time bomb, an extremely disturbing psychiatric make-up.

We were all surprised at the coroner's inquest to learn that the psychiatrists, the psychologists—the people who dealt with Sweeney while he was in the correctional system—knew nothing about what the psychiatrists at the trial had said. They had never seen their reports, they had never read their transcripts, they had never telephoned them and said hey, you examined this man at the trial and testified. What happened? They were working in a vacuum. They were starting fresh, without knowing anything that had been revealed about this man at the trial.

We also found an information breakdown or communication gap from the parole decision to the people supervising Mr. Sweeney on parole. For example, a psychologist with a great deal of insight had indicated to the National Parole Board, while Mr. Sweeney was still in prison, that he had to be carefully watched and monitored in case there was a breakdown of any personal relationship that he was involved in. This could trigger something. Now, this was recorded in the National Parole Board notes. But the parole supervisors knew nothing about it; it was never communicated to them. Nor did did the people at Kirkpatrick House know anything about it, and they had to deal with Mr. Sweeney.

The police were also not without blame, as far as communication is concerned. While Sweeney was on

[*Traduction*]

les gens qui étaient responsables de lui n'avaient point la moindre idée du crime commis sur la personne de M^me^ Donovan. Ils savaient simplement que l'individu était arrivé avec une étiquette au cou indiquant: prison à perpétuité pour meurtre. Mais qu'en était-il des circonstances? Quel crime avait-il commis? Il s'agissait d'un meurtre bizarre et sordide, mais cela a pris cinq ans avant qu'on en connaisse les détails. Lorsqu'on a recherché les détails cinq ans plus tard, c'était en préparation de la mise en libération éventuelle du détenu.

On a très mal compris le premier meurtre. De fait, nous sommes choqués de constater dans certains des rapports et dans la documentation qu'il y a des affirmations qui laissent entendre que M^me^ Donovan aurait été en quelque sorte responsable de son propre meurtre. Tous les événements tragiques entourant ce meurtre ont été complètement déformés. La Commission nationale des libérations conditionnelles, en prenant sa décision, a cru qu'il s'agissait d'un voleur qui avait pénétré chez cette dame par effraction et qui s'était trouvé face à face avec elle. Il l'avait insultée, insulté sa mère, l'avait provoquée et il l'avait poignardée. On ne parlait pas du tout des autres aspects du meurtre, pourtant évidents, qui indiquaient une personnalité fortement perturbée. Il y a eu un manque de communication.

Les psychiatres lors du procès ont témoigné que Sweeney était une bombe à retardement, qu'il avait une personnalité telle que dans certaines circonstances, il risquait d'exploser comme une bombe à retardement et qu'il était de toute évidence un cas de psychiatrie.

Nous avons tous été surpris lors de l'enquête du coroner d'apprendre que les psychiatres et les psychologues, ceux qui s'étaient occupés de Sweeney dans le système correctionnel, ignoraient le témoignage des psychiatres lors du premier procès. Ils n'avaient jamais eu accès aux rapports, ils n'avaient jamais lu les comptes rendus, ne s'étaient jamais donné la peine de leur téléphoner pour leur dire c'est vous qui avez examiné cette homme, et qui avez témoigné. Que s'est-il passé? Ils travaillaient dans le vide. Ils repartaient à zéro, sans savoir ce qui avait été révélé sur la personnalité de l'individu au cours du procès.

Nous nous sommes aperçu également qu'il n'y avait pas eu de communication entre ceux qui ont décidé de le remettre en liberté conditionnelle et ceux qui se sont vus confier la surveillance de M. Sweeney par la suite. Par exemple, un psychologue fort inspiré avait indiqué à la Commission des libérations conditionnelles, alors que M. Sweeney était encore incarcéré, qu'il fallait garder l'oeil sur lui au cas où il aurait des problèmes émotifs personnels, ce qui risquait de déclencher une réaction. Or, cela figure dans les notes de la Commission. Les surveillants néanmoins l'ignoraient car on ne leur a jamais communiqué ces notes. Et les gens qui travaillaient au foyer Kirkpatrick l'ignoraient également, alors qu'ils devaient s'occuper de M. Sweeney.

La police elle aussi est à blâmer, sur le plan communication. Alors que Sweeney était en liberté

[*Text*]

parole, the police came across him at a time when he was apparently under the influence of drugs. The police did not report that immediately to his parole supervisor, which may have caused more immediate action.

• 1015

I am saying this to illustrate that all of the components involved did not work with each other. And most unfortunately and most tragically as far as the information about Sweeney is concerned, the person who knew the least about him was Celia Ruygrok, who had to deal with him. All she knew was that he had been convicted some time ago of a serious offence, probably murder. That is it. She knew nothing at all about what kinds of problems he was experiencing with respect to the suspension, his beginning to drink, drugs, the gruesome murder he had committed, the watching out for a breakdown in the relationship. She knew nothing, zero information. As you can see, each part in the system was working independently of each other.

The other aspect the inquest revealed was a tremendous amount of buck-passing from one component in a system to the other component. The very fact that persons are sentenced to penitentiary sentences or terms by judges with no kind of direction as to what the persons' problems are, as to why they are being sentenced, as to what is expected of them. . . Courts, when they sentence people, wipe their hands of them: here you go, a five-year sentence, over to you. There is not even a system whereby the receiving people, the next component, know about the offence or about the background. A person arrives, as I said before, at the institution simply with a tag. There is no indication as to what is to be done. The buck is passed to the correctional system.

We also saw a situation where the Parole Board passed the buck to the community when they released Mr. Sweeney with no meaningful plan. One of the questions we were concerned with was that we knew from the reports, from the evidence, from the testimony that for a number of years the Parole Board had a very negative view of Kirkpatrick House. It had repeatedly received poor reports, poor appraisals. It went to the extent that a member of the Parole Board personally came to Ottawa to meet with the people of Kirkpatrick House to try to determine what the problems were. Kirkpatrick House was described by a member of the Parole Board as "nothing but four walls, a bed, and a hot meal".

What we could not understand is if the Parole Board knew and realized that is all it was then what were they doing releasing to this place, that was nothing but four walls, people who had demonstrated their violence in the past by way of a murder.

[*Translation*]

conditionnelle, un agent de police l'a trouvé en état d'ébriété, mais ne l'a pas signalé immédiatement à son surveillant, ce qui aurait peut-être donné lieu à certaines mesures.

Si je vous dis cela, c'est pour vous montrer le manque de communication entre tous les intervenants. Et malheureusement, ce qui est tragique quand on parle des informations relatives à Sweeney, c'est que la personne qui le connaissait le moins était Celia Ruygrok, qui devait pourtant s'en occuper. Tout ce qu'elle savait, c'est qu'il avait été condamné pour un crime grave il y a quelque temps, un meurtre probablement. Elle ignorait le genre de difficultés qu'il avait eues relativement à la suspension de sa libération, le fait qu'il avait commencé à boire, à prendre des stupéfiants, elle ignorait tout du meurtre abominable qu'il avait commis et elle ne savait pas que des problèmes personnels risquaient d'avoir des conséquences. Elle ne savait rien. Comme vous voyez, chaque élément du système travaillait de façon indépendante.

L'enquête a également révélé que les intervenants se sont renvoyés la balle. Le fait que les gens soient condamnés à des peines de prison par des juges qui ne précisent pas quels sont les problèmes de l'individu, ni la raison pour laquelle ils sont condamnés à telle peine ni ce qu'on attend d'eux. . . Lorsque les tribunaux condamnent une personne, ils s'en lavent les mains: cinq ans de prison, à vous de vous en occuper. Et l'intervenant suivant n'a rien de prévu pour qu'on le mette au courant de l'offense commise ni des circonstances. L'individu est envoyé comme je l'ai dit tout à l'heure dans l'institution avec une étiquette au cou. On ne dit pas de quel crime il est coupable. On a renvoyé la balle au système correctionnel.

Nous avons vu également la Commission des libérations conditionnelles passant la balle à la collectivité en remettant M. Sweeney en liberté sans plan bien arrêté. L'une des questions qui nous intéressent d'après ce qu'on avait lu dans les rapports, d'après les témoignages, est le fait que la Commission des libérations conditionnelles voyait d'un très mauvais oeil le foyer Kirkpatrick depuis déjà un certain nombre d'années. Ce foyer avait fait l'objet de mauvais rapports, de mauvaises évaluations, à tel point même qu'un membre de la Commission des libérations s'était donné la peine personnellement de se rendre à Ottawa pour rencontrer les employés du foyer Kirkpatrick pour essayer de déterminer quels étaient les problèmes. Un membre de la Commission des libérations a décrit le foyer Kirkpatrick comme «rien de plus que quatre murs, un lit et un repas chaud».

Nous avons du mal à comprendre, alors que la Commission des libérations savait ce qu'il en était, pour quelle raison elle a continué d'envoyer certains de ses détenus remis en liberté conditionnelle à ce foyer, qui ne leur offrait que quatre murs et des gens qui avaient commis des actes de violence, des meurtres.

[*Texte*]

What we discovered was that the Parole Board considered that it was not their responsibility to try to figure out whether or not programs were being administered there. It was not even their responsibility to keep any kind of track as to the numbers or the types of residents sent there. They simply sent them to Kirkpatrick House. If they take them, away they go.

The John Howard Society, on the other hand, had an open-door policy; they were prepared to take anyone. They assumed that if the Parole Board sends these people then they must be satisfied with what we are doing and we are ready to receive them. So again there is this aspect of getting them out of the system, sending them to a residence or a facility, and passing the buck.

We found that tendency to pass the buck also with respect to parole supervision. The inquest found that many of the responsibilities—for example, the enforcement of abstinence clauses to deal with the difficult problems of residents returning to the house having consumed alcohol—were ultimately left to the staff of Kirkpatrick House to deal with, rather than the parole supervisors.

• 1020

The most graphic illustration of that is, and I get back to that final note of the National Parole Board, after they lifted his suspension and sent him back to Kirkpatrick House, if he gets kicked out of Kirkpatrick House he is to be returned to jail. And he knew that. Sweeney knew that if he screwed up, if something happened again, he would go back to jail; and you could well imagine the consequences of that for a lifer: potentially going back to jail for the rest of his life.

And who was to decide whether or not he would get kicked out? Ultimately the Kirkpatrick House people as opposed to the parole supervisors. And ultimately who was to decide whether or not he would get kicked out was Celia Ruygrok, because Sweeney presented himself to her in a state of intoxication. If she made the report that she was asked to do, it may well cause Sweeney to go back forever to complete his life sentence in a correctional institution. This heavy burden of decision-making—the ultimate decision as to whether or not a lifer goes back to jail—was left by our system on the very vulnerable shoulders of a 21-year-old girl being paid $4.50 an hour to work at Kirkpatrick House. That is what it eventually boiled down to when you analyse it.

We found that the system deals perhaps, or does not deal. . . It is a question of processing people as opposed to dealing with individuals. That is the point I would like to make. A theme that came through was that our correctional system, our justice system, processes people as opposed to dealing with them in an intense way as human beings and as individuals. Illustration: the games that were played at the trial the first time. The defence saying insanity, the Crown saying not insanity; a fighting

[*Traduction*]

Nous avons découvert que la Commission des libérations conditionnelles estimait que ce n'était pas sa responsabilité de voir quels étaient les programmes qui étaient administrés ou qui n'étaient pas administrés dans ce foyer. Ce n'était pas à eux de suivre les résidents qui y étaient envoyés. On les envoyait au foyer Kirkpatrick et si ce foyer était prêt à les accueillir, bon débarras.

La Société John Howard, d'autre part, a une politique de portes ouvertes et se dit prête à accueillir n'importe qui. La Société estime que si la Commission des libérations conditionelles leur envoie des détenus, elle devrait savoir ce qu'elle fait et elle ouvre ses portes. Là encore, on se renvoie la balle et on les sort du système en les envoyant dans une résidence ou une autre.

Nous avons retrouvé cette tendance à renvoyer la balle relativement à la surveillance des libérés conditionnels. Au cours de l'enquête, on s'est aperçu qu'un grand nombre de responsabilités—par exemple le fait que les résidents devaient s'abstenir de prendre de l'alcool et qu'ils avaient de la difficulté lorsqu'ils retournaient au foyer après avoir bu de l'alcool—était la responsabilité du personnel du foyer Kirkpatrick, et non des surveillants des libérations conditionnelles.

Et je reviens sur cette dernière notation de la Commission nationale des libérations conditionnelles après que sa suspension ait été soulevée et qu'il ait été renvoyé au foyer Kirkpatrick: s'il se fait expulser du foyer, il retournera en prison. Et il le savait. Sweeney savait que s'il faisait une bêtise, si un nouvel incident se produisait, il retournerait en prison. Pour un condamné à vie, on imagine les conséquences, il aurait pu être emprisonné pour le reste de sa vie.

Et qui devait décider de l'expulser ou de ne pas l'expulser? En fin de compte, les gens du foyer Kirkpatrick, et non pas les agents des libérations. En fin de compte, celle qui devait décider de le renvoyer en prison ou de ne pas le renvoyer, c'était Celia Ruygrok, parce que Sweeney s'était présenté à elle en état d'intoxication. Si elle faisait le rapport qu'elle devait faire, Sweeney pouvait fort bien être renvoyé en prison pour y purger le reste de sa peine d'emprisonnement à vie. Ce lourd fardeau décisionnel, la décision de renvoyer un condamné à vie en prison, était confié par notre système à une jeune fille de 21 ans très vulnérable, une jeune fille qu'on payait 4.50$ de l'heure au foyer Kirkpatrick. En fin de compte, quand on analyse la situation, cela revient à ça.

Nous avons trouvé que le système faisait face, ou peut-être évitait de faire face. . . Le problème tient à la différence entre considérer les gens comme des numéros et les traiter comme des personnes. C'est de cet aspect-là que je veux parler. Pendant toute notre étude, nous nous sommes aperçu que notre système correctionnel traitait les gens comme des numéros, notre système juridique, et ne les considérait pas vraiment comme des êtres humains, comme des personnes. Exemple: les petits jeux qui se sont

[*Text*]

for the right to examine the person. Some of the psychiatrists who testified said that they thought they may have been able to do something with this man if only they were not caught up in the adversarial game—processing, rather than dealing with him.

The first psychiatrist who saw Mr. Sweeney in a correctional system made a note in his file. He recorded the fact that Sweeney wanted to find out why he becomes violent when he drinks. Actually a very, very important statement by a man when he first arrives in a correctional system—I want to find out why I become violent when I drink—because drinking was associated with the murder of Mrs. Donovan. The result of the psychiatrist hearing this was: no treatment necessary; another assessment in six months—period.

He was quickly classified for a medium-security institution. It was obvious that his classification was based not on what he had done, not on an understanding of the murder, but rather his question of being an escape risk or not an escape risk. He did not present himself as an escape risk, so medium security.

The inquest saw very little in the way of any meaningful programs in the correctional system. The rehabilitation program basically consisted of going to school, or going to work, and some occasional counselling, and maybe a life skills course. The program appeared to be geared to managing his behaviour in the penitentiary, to find the best way for him to do his time quietly and be of the least problem to anyone.

The psychiatric assessments were found to be superficial and unrealistic—very short, very curt. The final psychiatric assessment, this independent psychiatric assessment before he goes on parole, was done in the context of Sweeney knowing that whether or not he gets out on parole is going to be conditional upon how he does in a psychiatric assessment.

• 1025

I now ask you: if a man knows that his psychiatric assessment, this one independent assessment, is going to determine his liberty, could we really expect him to talk about his problems, about some desires he has? It is just not realistic.

The program or the treatment or the living of the inmate was more of a warehousing than anything else. We saw a laissez-faire approach as to what has to be accomplished. Very much a great explanation was placed on the fact that he had not been identified as a sexual offender and that if only he had been identified as a sexual offender everything would have been different. There would have been different programs.

We believe that is a bit of a red herring, because whether there was a sexual component to the offence

[*Translation*]

joués au premier procès. La défense plaidait la folie, la Couronne répondait qu'il n'en était pas question, bref, un combat pour déterminer qui avait le droit d'examiner l'individu. Certains psychiatres qui ont témoigné ont dit qu'ils auraient peut-être pu faire quelque chose pour cet homme s'ils n'avaient pas été coincés entre les adversaires, s'ils avaient pu s'occuper directement de l'accusé au lieu de le considérer comme un numéro.

Le premier psychiatre qui a vu M. Sweeney dans une situation correctionnelle a pris une note dans son dossier. Il a dit que Sweeney voulait savoir pourquoi il devenait violent quand il buvait. Voilà une déclaration très importante de la part d'un homme qui se heurte pour la première fois au système correctionnel: je veux savoir pourquoi je deviens violent quand je bois car l'alcool était lié au meurtre de M^me^ Donovan. L'examen psychiatrique concluait: aucun traitement nécessaire. Nouvelle évaluation dans six mois, point.

Très vite, on a décidé de l'envoyer dans une institution à sécurité moyenne. De toute évidence, ce classement ne dépendait pas de ce qu'il avait fait, d'une évaluation du meurtre, mais plutôt de la question de savoir s'il risquait de s'échapper ou pas. Comme il ne semblait pas risquer de s'échapper, sécurité moyenne.

Au cours de l'instruction, on a constaté qu'il y avait très peu de programmes utiles dans le système correctionnel. Le programme de réhabilitation consistait à envoyer les détenus à l'école, ou à les faire travailler, avec quelques séances avec un conseiller, et peut-être aussi un cours d'aptitudes. Le programme semblait surtout destiné à contrôler son comportement au pénitencier, on voulait avant tout qu'il purge sa peine calmement, qu'il pose le moindre problème possible.

On a constaté que les évaluations psychiatriques étaient très superficielles, très peu réalistes, très courtes, succinctes. La dernière évaluation psychiatrique, l'évaluation indépendante effectuée avant la libération conditionnelle, fut faite alors que Sweeney savait déjà que sa libération dépendrait du résultat de l'évaluation psychiatrique.

Je vous pose la question: lorsqu'un homme sait que cette évaluation indépendante va déterminer sa liberté, pensez-vous qu'il va parler de ses problèmes, de certains désirs cachés? Ce n'est vraiment pas réaliste.

Le programme ou le traitement ou l'organisation de la vie des détenus ressemblait plus à un entreposage qu'à autre chose. Nous avons constaté un laisser faire généralisé. On a beaucoup insisté sur le fait qu'il n'était pas considéré comme délinquant sexuel et que s'il avait été classé à ce titre tout aurait été très différent. Les programmes auraient été différents.

A notre avis, c'est un peu brouiller les pistes, parce que le meurtre de M^me^ Donovan, qu'il y ait eu un élément

[*Texte*]

involving Mrs. Donovan or not, the very nature of it spoke of a very disturbed individual who needed some intense dealing with, whether or not there was a sexual component.

When it comes again to this theme of processing, we found the parole decision, the decision whether or not to release Mr. Sweeney on parole, was based on his institutional behaviour. That was a prime consideration. Illustration: it was recommended by a psychologist that he attend for psychiatric counselling during the course of his stay in the correctional system. He did not follow up. He did not follow up and did not bother to take advantage of the counselling. He was released anyway. It has nothing to do with it.

There are volumes of psychiatric transcripts which were eventually ordered by the Parole Board and it was clear they were not considered. The danger in basing a parole decision on institutional behaviour was graphically described by some expert psychiatrists who were called at the inquest and who said it is not unusual for potentially dangerous persons to be model inmates, which Sweeney was. Sweeney was described by a lot of persons who dealt with him as being like a big, gentle puppy dog. Yet behind that, it would appear that much more lay.

Again, around the theme of processing, we saw parole officers acting as policemen or policewomen rather than case workers. There was very little attempt to get to the root of the problem. There were ample demonstrations that things were going wrong when Sweeney was on the street and yet there was no serious attempt to get to the bottom of what was going wrong. His girlfriend was not even interviewed. When you consider the fact that so much of his release was based on the support of his girlfriend and so much importance was attached to that relationship, and as signs as to what could happen upon determination, when the relationship breaks down she is not even interviewed to find out what is happening. Parole officers appear to be consumed by paper work, filing of reports and hoping that nothing happens, covering themselves with paper.

Kirkpatrick House, as we heard, accepted everyone. There were very few meaningful programs. It was essentially a bed to return to at night. Witnesses spoke about the lack of professionalism in the approach surrounding community resource centres and halfway houses. There has to be a realization that they cannot be operated by amateurs, that in some cases they are dealing with seriously disturbed persons, that they cannot be operated as a money-saving feature but rather in a very professional manner.

• 1030

Persons expressed the feeling that the parole supervisors were suffering from a feet of clay syndrome.

[*Traduction*]

sexuel ou pas, indiquait une nature très troublée, une personne qui avait terriblement besoin d'aide, qu'il y ait un élément sexuel ou pas.

Je reviens à cette question de traiter les gens comme des numéros. Nous nous sommes aperçu que la décision de relâcher M. Sweeney dépendait énormément de son comportement à l'institution. C'est une des principales considérations. Par exemple, un psychologue avait recommandé qu'il soit suivi par un psychiatre pendant son séjour dans le système correctionnel. Il ne l'a pas fait. Il ne s'est pas donné la peine d'aller voir le psychiatre, mais il a été relâché de toute façon. Il n'y avait pas de rapports entre les deux.

Il y a des masses de transcriptions psychiatriques qui ont été commandées beaucoup plus tard par la Commission des libérations conditionnelles, mais dont on n'a pas tenu compte, c'est évident. Quand on fonde la décision de libérer un condamné sur son comportement à l'intérieur de l'institution, cela présente un danger que certains psychiatres témoignant à l'instruction ont fait ressortir; ils ont dit que des individus dangereux pouvaient fort bien se comporter d'une façon exemplaire, ce qui était le cas de Sweeney. Beaucoup de gens qui l'ont rencontré ont dit que c'était un bon gros chiot, très doux. Et pourtant, sous cette surface il y avait bien autre chose.

Toujours cette question des numéros: nous avons vu que les agents des libérations conditionnelles jouaient le rôle de policiers au lieu de se comporter en travailleurs sociaux. Ils cherchaient rarement à atteindre la racine du problème. Il y a eu de multiples incidents pendant que Sweeney était libre, et pourtant, personne n'a essayé sérieusement de déterminer ce qui n'allait pas. Son amie n'a même pas été interrogée. Quand vous considérez que sa libération dépendait tellement du soutien de son amie, qu'on ait accordé une telle importance à cette relation, il est difficile de comprendre qu'on ne l'ait même pas interrogée quand ils ont cessé de se voir. Les agents des libérations semblent submergés par la paperasserie, la préparation de rapports, ils se protègent sous une couche de papier en espérant que rien ne se détraquera.

Comme nous l'avons entendu, le fait est que le foyer Kirkpatrick acceptait tout le monde. Il y avait très peu de programmes bien arrêtés. En fait, c'était surtout un dortoir. Certains témoins ont parlé du manque de professionnalisme des centres de ressources communautaires et des foyers pour détenus. Il faut se rendre compte que ce genre de chose ne peut pas être confié à des amateurs, que dans certains cas, ils doivent traiter avec des gens très dérangés, et qu'on ne peut jamais les considérer comme des entreprises viables, mais toujours d'une façon très professionnelle.

Certains ont dit que les surveillants de libération avaient des pieds d'argile. Quand Sweeney s'agitait, quand

[*Text*]

When Sweeney was acting out, getting himself involved in problems, demonstrating himself as a potential risk, there was a great deal of reluctance to step in and do something about it.

There needs to be a recognition that parole, if it is to be continued, must be a meaningful way of supervision. The offender after all is still under life sentence and there can be no reluctance to intervene meaningfully when problems are demonstrated.

It appeared to us that what was revealed by the Ruygrok inquest was that this was not an isolated case of some bad judgments, of some errors. It was not an isolated case of something having gone wrong. Rather, the Ruygrok inquest highlighted the wholesale problems in the system itself.

Another point: The tragedy cannot be blamed on any individual or any group of individuals. Rather, it should be attributed more to faults in the whole system itself. The problems that we have spoken about, the information flow, the buck passing, the processing approach, are they questions of inefficiency? I understand that some years ago a high-ranking official in a correctional service had indicated a desire to have penitentiaries and correctional facilities operated as efficiently as McDonald outlets.

My feeling is that the answer is not more forms or greater efficiency in that sense. The problem is that there is an absence of a clear purpose behind our system, which is recognized and agreed to by all. Ask yourself this question: Why for five years did the persons having to deal with Sweeney not actively, vigorously, seek out the information about the first murder? The answer: There was not a great deal of purpose to know about it, because what could our system do about him anyway?

There needs to be a re-examination of the fundamental goals of corrections, of sentencing, in our correctional system. The public reaction may be that our system is too soft on criminals, that we must get harsher, we must crack down. My submission to you is that it is not a question of getting harsher and cracking down, but a question of becoming more intense, less passive. There is a need to dig for information. There is a need to dig for goals to accomplish something. It is not a question of just cracking down and keeping everybody inside. There is a need for intensive examination of what the system is trying to do.

You will hear later on of course about the task force of the Solicitor General's response to the Ruygrok inquest recommendations. On paper it is an excellent response, a very impressive response to the recommendations made by the Ruygrok coroner jury. However, I could warn you about this. On paper the system looked good before too. On paper the system appeared to be excellent.

[*Translation*]

il posait des problèmes, quand il démontrait qu'il représentait un risque, on hésitait toujours à intervenir.

Si le système des libérations conditionnelles doit être maintenu, il faut absolument le considérer comme un moyen utile de surveillance. Après tout, le délinquant est toujours passible d'une sentence à vie, et on ne saurait hésiter à intervenir lorsque des problèmes se posent.

Pendant l'instruction sur l'affaire Ruygrok, nous avons constaté que ce n'était pas un cas isolé, un cas unique de mauvaises décisions, d'erreurs. Ce n'est pas la seule fois que quelque chose s'est détraqué. Par contre, l'affaire Ruygrok a fait ressortir toute une série de problèmes généralisés dans le système.

Autre chose: ce n'est pas une tragédie dont on peut attribuer la responsabilité à une personne ou à un groupe de personnes. Au contraire, c'est plus les lacunes du système qui sont en cause. Les problèmes que nous avons exposés, la circulation des renseignements, l'évitement des responsabilités, le fait qu'on traite les gens comme des numéros, s'agit-il dans tous les cas de manifestations d'inefficacité? Je sais qu'il y a quelques années, un responsable d'un service correctionnel avait déclaré qu'il fallait administrer les services correctionnels avec autant d'efficacité que les restaurants McDonald.

A mon avis, ce n'est pas ce type d'efficacité qu'il faut rechercher. Le problème, c'est que notre système ne semble pas avoir des objectifs clairs, reconnus par tous, évidents. Posez-vous cette question: pendant ces cinq ans, pourquoi les gens qui ont eu à traiter avec Sweeney n'ont-ils pas cherché à s'informer sur le premier meurtre? La réponse: cela n'aurait pas servi à grand-chose, parce que, de toute façon, notre système n'y pouvait rien.

Ce sont les objectifs fondamentaux des services correctionnels qui doivent être remis en question, les objectifs des sentences dans notre système correctionnel. Le public considère peut-être que nous sommes trop doux envers les criminels, qu'il faut être plus sévères, qu'il faut serrer la vis. A mon avis, il n'est pas question d'être plus sévères, de serrer la vis; ce qu'il faut faire, c'est devenir plus actifs, moins passifs. Il faut creuser pour trouver des informations, il faut creuser pour déterminer quels sont les objectifs, et accomplir quelque chose. Il ne suffit pas de serrer la vis et d'enfermer tout le monde. Il faut réétudier d'une façon approfondie les objectifs du système.

Vous aurez l'occasion d'entendre parler de la réaction du solliciteur général face aux recommandations de l'instruction sur l'affaire Ruygrok. Sur le papier, c'est une réaction excellente, quelque chose de très positif face aux recommandations faites par le jury du coroner chargé de l'affaire Ruygrok. Toutefois, je dois vous mettre en garde; sur le papier, le système semblait déjà excellent avant. Sur le papier, il n'y avait rien à redire.

[*Texte*]

There is a need to examine cases. I would suggest to you that you do not simply examine the papers, the reports, the task force. When you travel around to the institutions you insist on looking at some individual cases. Ask people what is the plan for this inmate; what goal are you going to accomplish; how do you understand what offence he committed; how is the system helping him to understand what the cause of his criminality is? Analyse some of these cases.

• 1035

If you are interested more in the Ruygrok inquest, a transcript could be ordered. I know that a number of us, myself and Mr. Ruygrok, feel that it would be very important for the entire transcript of the Ruygrok inquest to be ordered. It would cost several thousand dollars, but I guess not that much in relation to other expenditures. Unfortunately, nobody has yet seen fit to order a transcript. There is much evidence: experts testifying, people giving some of their views as to possible changes. I would encourage you to make appropriate directions to ensure that transcripts are ordered and then analysed and studied by someone, rather than reading them, which would take you weeks to do. They would also be very helpful, we know, as an educative tool for persons working in the system.

Finally, I would like to say that I find the approach and the idea behind this committee a very refreshing approach. It seems to me that the public attention has been centred on issues such as capital punishment. That is where there was a very intense public interest and a great deal of debate. But when one works in the system one realizes that is not where the real problems are. If only we could get the public intensely interested and ready to debate and express their views and examine the entire correctional system in the same way as they examine the capital punishment system, I am sure that the public will come up with solutions and so will you.

Again, I thank you for the opportunity to address you.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Berzins. That was very eloquent and helpful testimony. I notice you really did not focus explicitly on the detailed recommendations; perhaps we can get into that in the questioning.

I now invite Mr. Ruygrok to add anything he wishes to what Mr. Berzins had to say and also to make whatever remarks he wishes on the work of our committee.

Mr. G.W. Ruygrok (Individual Presentation): Thank you, Mr. Chairman and hon. members. I am grateful that I have this opportunity this morning. When we decided to go together, I guess Andrejs said it all. I did prepare a brief, and I was told this morning that I can assume that members have access to the brief and that it can be added

[*Traduction*]

Ce sont les causes individuelles qu'il faut étudier. Je pense que vous ne devez pas vous contenter d'étudier les documents, les rapports, les conclusions des groupes de travail. Quand vous irez dans les institutions, vous devrez vous pencher sur certaines causes individuelles. Demandez aux gens: quel est le plan pour ce détenu? Quels sont les objectifs que vous cherchez à atteindre? Comment comprenez-vous son délit? Comment le système l'aide-t-il à comprendre la cause de sa criminalité? Analysez certains de ces cas.

Si vous vous intéressez plus à l'enquête Ruygrok, vous pourriez commander une transcription. Certains d'entre nous, dont moi-même et M. Ruygrok, pensent que ce serait très important de commander la transcription de toute l'enquête. Cela coûterait plusieurs milliers de dollars, mais ce n'est pas tellement par rapport à d'autres dépenses. Malheureusement, jusqu'à présent, personne n'a jugé bon de le faire. Il y a beaucoup de matière: témoignages d'experts, opinions de certaines personnes sur les changements à apporter. Je pense que vous auriez tout intérêt à faire préparer ces transcriptions, puis à les faire analyser, car je ne pense pas que vous les lisiez, cela prendrait plusieurs semaines. Nous savons aussi que pour les gens qui travaillent dans le système, ce serait un outil éducatif précieux.

Enfin, je tiens à dire que l'idée de ce Comité, la démarche que vous avez décidé de suivre, tout cela est particulièrement encourageant. J'ai l'impression que jusqu'à présent, le public s'est surtout intéressé à la peine capitale. C'est un sujet qui a beaucoup mobilisé l'intérêt public, qui a provoqué un grand débat. Mais quand on travaille dans le système, on se rend compte que les véritables problèmes ne sont pas à ce niveau-là. S'il était possible d'intéresser le public, de le convaincre de s'exprimer, de remettre en question l'ensemble du système correctionnel, comme il s'est intéressé à la peine capitale, je suis certain qu'il trouverait des solutions, tout comme vous en trouverez vous-mêmes.

Encore une fois, merci de m'avoir permis de m'exprimer.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Berzins. Voilà un témoignage particulièrement éloquent et précieux. Je constate que vous n'avez pas suivi les recommandations d'une façon détaillée; peut-être reviendrons-nous sur cela pendant les questions.

Je vais maintenant demander à M. Ruygrok d'ajouter son point de vue aux observations de M. Berzins, et également de nous dire ce qu'il pense des travaux de notre Comité.

M. G.W. Ruygrok (à titre personnel): Merci, monsieur le président, honorables députés. Je suis heureux de l'occasion que vous m'offrez ce matin. Comme nous avons décidé de comparaître ensemble, je pense que Andrejs a déjà tout dit. J'ai préparé un mémoire, et ce matin on m'a dit que les députés pourraient le voir, qu'il

[*Text*]

to the record. So I will just summarize shortly some of the feelings I have now.

It is a long time since it happened and the question is where we go from here. Andy eloquently described what happened and all the failings. We cannot fix it today or tomorrow; it will take a long time.

I know that the system is processing a lot of offenders today, so the system is constantly being fixed below corrections, but it should be more thorough.

In my brief I quoted Celia's paper on plea bargaining, which is a small item. She came to the conclusion that there are more disadvantages than advantages, but I do not want to go any further into that.

Being involved for the first time, and being a retired person in the communications business, I found that court delays are atrocious. I have written to Prof. Thomas in Cambridge and asked him how it is possible that in Great Britain there are only three weeks between the charge and the trial.

• 1040

Let us not talk about the person in question, Mr. Sweeney, as we still do not know what is going to happen. Perhaps in 1988 there will be the other court case. So this is three years that the system tries to make a decision.

During the trial I was greatly shocked when the daughter of Mrs. Donovan appeared and she was asked to recite as a witness what she remembered; this is ten years ago. We cannot rely on a witness's statements after such a long time.

In my brief I mentioned legal care. I have observed, from what I have seen so far of the system, that there was $2 million spent on Mr. Sweeney, on his incarceration and on these trials. As Mr. Berzins said, there were seven lawyers sitting beside us trying to do the damage control. The legal system is available to the people that are going through the system, and it is available to the rich, but not to everybody. Should it not be available equally to every Canadian? I am also thinking now of the non-criminal side of the legal system.

We have now medicare. Some companies like General Motors already have their own lawyers available to their own employees if they need to get a will or whatever. But for the average Canadian, the legal system is not available.

I referred in my brief to Rosa Becker, who had a serious problem. She has left us because of being totally disgusted with the legal system.

[*Translation*]

pourraient le voir, qu'il serait annexé au compte rendu. Je me contenterai donc de vous faire part de mes sentiments très rapidement.

Il y a longtemps que cela s'est produit, mais maintenant, il faut se demander: que faisons-nous? Avec beaucoup d'éloquence, Andy vous a expliqué ce qui s'était passé, vous a parlé des erreurs commises. Nous ne pouvons pas rectifier cette situation aujourd'hui ou demain, il faudra très longtemps.

Je sais qu'il y a beaucoup de délinquants qui passent par le système aujourd'hui, et je sais qu'on cherche à remédier au problème au fur et à mesure, mais il faudrait être plus exhaustif.

Dans mon mémoire, je cite le document préparé par Celia sur le marchandage de plaidoyers, un petit détail. Elle conclut que cela présente plus d'inconvénients que d'avantages, mais je ne veux pas approfondir cet aspect.

Avant d'être à la retraite, j'étais dans le secteur des communications; c'est donc la première fois que je me heurte à ce domaine, et je m'aperçois que les délais sont horribles. J'ai écrit au professeur Thomas, à Cambridge, pour lui demander comment, en Grande-Bretagne, il était possible de commencer un procès trois semaines seulement après la mise en accusation.

Ne parlons pas de cette personne, M. Sweeney, puisque nous ne savons pas ce qui se produira. Peut-être que l'affaire passera devant les tribunaux en 1988. Il faut donc au système trois ans pour essayer de prendre une décision.

Pendant le procès, j'ai été très choqué quand la fille de M^{me} Donovan a comparu et quand on lui a demandé de témoigner et de réciter ce dont elle se souvenait. Cela remonte à dix ans. Après si longtemps, il n'est plus possible de faire confiance à un témoin.

Dans mon mémoire, j'ai parlé des services sociaux. D'après ce que j'ai pu voir dans le système jusqu'à présent, on a dépensé environ 2 millions de dollars pour M. Sweeney, pour son emprisonnement et pour ses procès. Comme M. Berzins l'a dit, il y avait sept avocats à côté de nous qui essayaient de contrôler les dommages. Le système juridique est à la disposition des gens qui passent par le système, et s'il est à la disposition des riches, il n'est pas à la disposition de tout le monde. Est-ce que tous les Canadiens ne devraient pas y avoir accès également? Je pense également au secteur non criminel du système judiciaire.

Nous avons l'assurance-maladie. Il y a des compagnies, comme General Motors, qui mettent déjà des avocats à la disposition de leurs employés lorsqu'ils ont besoin de préparer un testament, par exemple. Mais le Canadien moyen n'a pas accès au système judiciaire.

Dans mon mémoire, je parle de Rosa Becker, qui a eu un très gros problème. Elle nous a quittés, complètement dégoûtée du système judiciaire.

[*Texte*]

I am from Dutch descent, and lived in Holland as a teenager. There was never a name of an offender mentioned in the papers, only initials. I am really happy to find that Mr. Hnatyshyn has presented a bill that such a thing will at least in part be applied here as well.

I heard a lot of mistreatment of victims, and I am still grateful for the way—of course Celia was the victim, I am not a victim—I have been treated perfectly by the system. However, there are many other cases where the identity of the victim and her or his plight is bad, here as well as south of the border. I felt moved to write a letter to Her Majesty the Queen asking that cases be renamed as Regina on behalf of the victim versus the offender, while today the cases are only referred to as "The Queen versus Sweeney". I hope to readdress this letter to the Minister, Mr. Hnatyshyn.

My next item is language. People talk about double-talk. There is really triple-talk involved. There are political speeches, there is legal fine print, and there is common English, and it is randomly mixed in all the deliberations in the system.

• 1045

When we say your sentence is life and no parole for 25 years, are we not misrepresenting what we are doing to the public? The public thinks this person is not coming out of prison for 25 years, but that is not so. All the witnesses from Kirkpatrick House said they have to be in Kirkpatrick House six hours—they sleep there—and for the rest they are on their own, on the street. So when a person gets day parole, he is really out of prison; when he gets an unattended pass, he is out of prison. I may be wrong, but I think a person in Vancouver was murdered because of an offender being out on a certain pass.

I know there is a Criminal Code and there are certain legal sentences, but could not the judge in plain English say "your sentence will be so many years in prison and so many years on parole"? This is more forthright. I think the public is not aware of what is really going on.

Then there are the political speeches. They can be compared to the usual advertising speeches we see on television. But as Andy said, we have to look deeper, beyond all those beautiful promises.

When we talk about corrections, I found that parole supervision, which you would think comes under parole, comes under corrections. We found there were a lot of things missing. There is mention of caseloads of 60, an average of 30, in Canada, and perhaps it is worse. At the conference in Toronto in September, someone from the United States said that probation officers have caseloads of 300. This is a farce.

[*Traduction*]

Je suis d'ascendance hollandaise, et j'ai passé mon adolescence en Hollande. Là-bas, les journaux ne citaient jamais les noms des délinquants, seulement les initiales. Je suis heureux de constater que M. Hnatyshyn a déposé un bill qui permettra de faire la même chose ici, du moins en partie.

Je me suis aperçu que beaucoup de victimes étaient maltraitées, mais je dois reconnaître que j'ai été très bien traité par le système; bien sûr, ce n'est pas moi la victime, c'était Celia. Cela dit, il y a beaucoup de cas où l'identité de la victime est révélée, où cela cause beaucoup de souffrances, ici et au sud de la frontière. Je me suis senti obligé d'écrire une lettre à Sa Majesté la reine, lui demandant que l'on désigne les causes sous le nom de la Reine, au nom de la victime, contre le délinquant; aujourd'hui, les causes sont désignées simplement: «La Reine contre Sweeney». J'espère envoyer cette même lettre au ministre, M. Hnatyshyn.

J'aborde maintenant la question du langage. On parle de duplicité; on devrait plutôt parler de «triplicité». Vous avez les discours politiques, vous avez les petits caractères juridiques, et vous avez la langue parlée, ces trois manifestations du langage se mélangeant librement dans le système.

Quand nous décidons d'imposer une peine à vie sans libération sur parole avant 25 ans, est-ce que nous ne trompons pas le public sur la décision? Le public pense que cette personne ne sortira pas de prison avant 25 ans, mais ce n'est pas le cas. Tous les témoins du foyer Kirkpatrick ont dit qu'ils étaient tenus d'y passer six heures—c'est là qu'ils dorment—quant au reste, ils font ce qu'ils veulent, ils sont libres. Autrement dit, une personne qui est libérée quotidiennement est en réalité libérée. Quand elle obtient une autorisation non surveillée, elle sort de prison. Je me trompe peut-être, mais je crois qu'à Vancouver, il y a eu un meurtre parce qu'un délinquant avait obtenu une permission de sortie.

Je sais que le Code criminel existe, que certaines sentences sont prévues, mais est-ce que le juge ne pourrait pas déclarer clairement: votre sentence sera de tant d'années de prison et de tant d'années de libération sur parole? C'est plus honnête. Je pense que le public ne sait vraiment pas ce qui se passe.

Il y a ensuite les discours politiques. On peut les comparer aux discours de la publicité que nous voyons à la télévision. Mais comme Andy l'a dit, il faut creuser, il faut voir ce que cachent ces magnifiques promesses.

A propos de correction, je me suis aperçu que la surveillance des libérations conditionnelles relevait des services correctionnels, et non pas des services de libérations conditionnelles, comme on pourrait s'y attendre. D'autre part, il y a beaucoup d'éléments qui manquent. On parle de travailleurs qui doivent surveiller 60 personnes—en moyenne 30—au Canada, et peut-être la situation est-elle plus grave encore. A la conférence de

[*Text*]

The Premier of Ontario is promising to reduce class-loads from 30 to 20 children. Could not the correctional system reduce parole supervisors' loads from 30 to 20? I know this is money, but we spend money on ice castles. We have to spend money on people. I know that spending the money or raising taxes may break or make elections, but we need more money to do the action that is required in the system. As Andy said, they have the perfect paper system. But people in the system agree there is not much time after all the managing has been done for doing the work.

Suspension, I noticed at the inquest, was not done properly, as we would feel it would be required, because of fear of litigation. A policeman said he thought he was under the influence, he was intoxicated. That is not good enough. He will be called in later for a hearing with the offender and his lawyer and he cannot say, "I saw you take drugs". Then this policeman is in trouble and not the offender.

• 1050

I also noticed, for instance, that the parolee in question associated himself with a different girlfriend who had a criminal record, which was not allowed, and yet it was sanctioned.

Having been in communications, I have prepared a brief on the electronic surveillance of inmates. From what I hear—and the public does not understand what goes on in prisons—they are referred to as the universities of crime. Could not the non-violent ones be outside the system and be supervised electronically? Many people are familiar with the punch card when they go into work. What is wrong with having a little wrist device and punch it into the device so that the police know that you are leaving the house or that you are coming back to the house on time?

Another small thing that was not seen fit to become a recommendation in the report of the inquest was that hospitals do not report knifings. They do report to the police any patient who has a bullet wound. I feel that if hospitals were required to report knifings to the police, certain people who have records could be reported and action could be taken. As Andrejs said, the information about offenders leaves a lot to be desired. The files are really thick with paper.

I am encouraged to see that the National Parole Board and Correctional Service of Canada are starting on the offender management system, but it is a long haul. I am now involved in a small company and I saw a request to do a contract job on this offender management system go

[*Translation*]

Toronto, en septembre, quelqu'un des États-Unis a dit que les agents de probation avaient 300 dossiers. C'est une plaisanterie.

Le premier ministre de l'Ontario promet de réduire le nombre des dossiers de 30 à 20 enfants. Est-ce que le système correctionnel ne pourrait pas réduire les dossiers des surveillants de 30 à 20 également? Je sais que cela représente de l'argent, mais nous dépensons de l'argent pour construire des châteaux de glace. Nous ferions mieux de nous occuper des gens. Je sais que les élections dépendent de l'argent qu'on dépense et des impôts qu'on perçoit, mais nous avons vraiment besoin d'argent pour rectifier les problèmes du système. Comme Andy l'a dit, sur le papier, tout semble parfait. Mais les gens qui sont dans le système reconnaissent qu'il ne reste pas beaucoup de temps pour s'occuper des gens après qu'on s'est occupé de l'administration.

Pendant l'enquête, j'ai constaté que les procédures de suspension n'étaient pas suivies comme elles auraient dû l'être, par crainte de litiges. Un policier a déclaré qu'à son avis, ses facultés étaient affaiblies. Ce n'est pas suffisant. Il sera confronté plus tard à l'inculpé et à son avocat et ne pourra pas prétendre qu'il l'a vu prendre de la drogue. Alors, c'est le policier qui sera dans de beaux draps, et non l'inculpé.

J'ai aussi remarqué que le détenu libéré avait commencé à sortir avec une autre petite amie ayant un casier judiciaire, ce qui est interdit, mais on n'a rien fait.

Ayant été dans le domaine des communications, j'ai préparé un mémoire sur la surveillance électronique. D'après ce que j'ai entendu—et les gens ne se rendent pas compte de ce qui se passe en prison—on qualifie les prisons d'universités du crime. Les détenus non violents ne pourraient-ils pas demeurer à l'extérieur du système carcéral et être sous surveillance électronique? Bien des gens connaissent la carte de pointage. Pourquoi ne pas avoir un genre de dispositif avec lequel le libéré pourrait pointer pour faire savoir à la police qu'il quitte sa maison ou qu'il y revient à temps?

Un autre aspect mineur qui n'est pas devenu une recommandation dans le rapport de l'enquête était que les hôpitaux ne rapportent pas les attaques au couteau. Toutefois, ils rapportent à la police toute blessure par balle. S'ils étaient tenus également de faire rapport des blessures infligées par un couteau, certaines personnes ayant des casiers judiciaires pourraient être identifiés et des mesures pourraient être prises. Comme l'a dit Andrejs, les renseignements sur les délinquants laissent beaucoup à désirer. Les dossiers regorgent de papier.

Je suis encouragé de voir que la Commission des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada mettent en place le système de gestion des délinquants, mais c'est un projet de longue haleine. Je fais maintenant partie d'une petite société et j'ai vu un appel

[*Texte*]

by. So there is movement and I am very encouraged by that. But after that system is up and running, it has to be loaded with the records of 12,000 offenders, and the other ones who have been released already, and that is a big job. It cannot be done by people from the street. It has to be done by confidential secretaries. There is a big task ahead there.

I did discuss passes. As we said, where do we go from here after seeing these deficiencies? Are we only concerned about the image, giving beautiful political speeches? Does the system not need a goal? As Andy said, the goal is missing. It is hard. I am not an expert and I am not going to say what the goal should be, but I think the goal is that important for the whole correctional system, for the whole legal system, for it to be stated in writing. It is so important that I feel that it should be in the Constitution. I think in the next revision we should not only talk about women's rights or native rights. We should also talk about the rights of Canadians in and outside of the system.

• 1055

My last item is to request that the transcripts be ordered. I am still shocked that the psychiatrists did the tests too late with Mr. Sweeney, and that these tests were done by his defence. The system did not see fit to do those tests. They had to be done by the defence. Now, in other situations, I hear that many manslaughter and murder cases are not solved, so these people are not exposed to these tests. I think the system should do the tests, not the defence, after somebody is caught.

I am grateful for having had the opportunity to appear before this very important committee. I plead with you, although Celia was lost because of red tape, that we make sure that her death was not in vain. Thank you.

The Chairman: Mr. Ruygrok, I think I speak for all members of the committee in thanking you very, very sincerely for appearing before us today. I think we all admire what you have done today and what you have done throughout this very tragic series of events. I can assure you that we will do what we can to ensure that your daughter's loss was not in vain. It is not going to be easy, but we are going to do our best to address some of the fundamental issues that you have raised and others have raised and will be raising before the committee in the coming months. We thank you also for some of the very specific recommendations that you have made, which I think are very, very helpful. They are certainly ones that we will be giving consideration to.

Mr. Robinson: I want to echo the comments of the Chair in expressing my appreciation to both Mr. Berzins and Mr. Ruygrok for the evidence that they have given this committee this morning. But more important, I want to thank them for the work that they have done from the beginning of this very tragic situation.

[*Traduction*]

d'offres relativement à ce système. Ça bouge donc un peu, et cela m'encourage beaucoup. Mais lorsque ce système sera en place, il faudra y intégrer les dossiers de 12,000 délinquants et de ceux qui ont déjà été libérés, un travail énorme. Cela ne peut pas être fait par n'importe qui, il faut des secrétaires qui soient tenues au secret. Ce sera un gros travail.

J'ai discuté aussi des permissions. Comme nous l'avons dit, que ferons-nous maintenant après avoir constaté toutes ces lacunes? Nous préoccupons-nous seulement de notre image, de faire de beaux discours politiques? Ne faut-il pas que le système ait un but? Comme l'a dit Andy, ce but manque. C'est difficile. Je ne suis pas expert, et ce n'est pas à moi de le définir, mais il est tellement important pour tout le système correctionnel, pour tout le système judiciaire, qu'il devrait être énoncé par écrit. C'est tellement important que cela devrait être inscrit dans la constitution. Lors de la prochaine révision, nous devrions parler non seulement des droits des femmes ou des autochtones, mais aussi des Canadiens à l'intérieur et à l'extérieur du système.

Finalement, je voudrais demander qu'on obtienne la transcription. Je n'en reviens toujours pas que les psychiatres n'aient pas pu voir M. Sweeney à temps, et qu'ils l'aient vu à la demande de son avocat. On n'a pas jugé bon de lui faire subir automatiquement ces tests. Dans d'autres situations, étant donné que bien des cas de meurtre et d'homicide ne sont jamais résolus, les coupables n'ont pas à subir de tests. Je crois que ces tests devraient être effectués automatiquement, et non pas seulement à la demande de l'avocat de l'inculpé.

Je vous suis reconnaissant de m'avoir invité à comparaître devant votre très important Comité. Bien que nous ayons perdu Celia à cause des lacunes de la bureaucratie, je vous prie de faire en sorte qu'elle ne soit pas morte en vain. Merci.

Le président: Monsieur Ruygrok, je suis sûr que tous les membres du Comité souhaitent comme moi vous remercier très sincèrement de votre comparution aujourd'hui. Nous avons tous de l'admiration pour ce que vous avez fait aujourd'hui et depuis le jour de la tragédie. Je peux vous assurer que nous ferons tout en notre pouvoir pour que votre fille ne soit pas morte en vain. Ce ne sera pas facile, mais nous ferons de notre mieux pour cerner les questions fondamentales que vous avez soulevées, comme d'autres l'ont fait avant vous et le feront au cours des prochains mois. Nous vous remercions également de certaines de vos recommandations très précises, qui nous seront très utiles. Nous en tiendrons certainement compte.

M. Robinson: Comme le président, je tiens à remercier M. Berzins et M. Ruygrok d'être venus comparaître devant le Comité ce matin. Mais ce qui est encore plus important, je tiens à les remercier du travail qu'ils ont accompli depuis le jour de cette tragédie.

[*Text*]

Celia Ruygrok was not just a victim of Allan James Sweeney. I think it has become clear that she was a victim as well of the Canadian criminal justice system itself.

We have heard a litany of horrors today that unfolded during the course of the inquest. Our responsibility as a parliamentary committee is to recommend to the government what steps should be taken to help prevent future deaths in our society and to try to bring some sense of direction to a criminal justice system that seems effectively rudderless and lacking in any direction or any goals.

Probably one of the central themes that both Mr. Berzins and Mr. Ruygrok are bringing to the committee is a plea for some sense of direction, for some sense of what the purpose is of the parole system and of the correction system. Quite clearly, that is totally lacking now.

• 1100

I suppose it is not surprising that in the absence of that fundamental sense of direction or of purpose, the players, if you will, in the system are operating in many cases not just in isolation from one another but in contradiction to one another. I might say as well that out of the obviously incredible sense of pain and loss that Gerry Ruygrok has suffered I have no doubt whatsoever that, particularly as a result of your response, sir, which has been courageous and dignified, you will personally have helped to prevent other victims in this country, and you should know that.

I also remember vividly the extraordinary contribution you made during the debate on capital punishment when at a time voices in our country were crying out for a return of the death penalty you, as the father of a woman who was brutally murdered, said to reject that cry and instead to look at some fundamental changes to the criminal justice system. I think that made a difference in that debate as well.

I want to ask a few questions of each of the witnesses, but before asking a question I want to raise a point about the proposal that was made both by Mr. Berzins and by Mr. Ruygrok about the transcript of this coroner's inquest. It is quite clear to me that the evidence that was given is of very great significance and that there should indeed be a permanent record of this evidence. It would be helpful to this committee. It would certainly be helpful to the government and to others who are concerned about drawing lessons from the death of Celia Ruygrok.

I want to suggest that this committee request of the Ministry of the Solicitor General or the Ministry of Justice, both of whom were represented, I believe, at the inquest, that they order a copy of this transcript and await their early reply to that request, but that if they should not to do so then this committee order a copy of that transcript and request the appropriate funds from the House. I think it is necessary for there to be a quorum for a motion of that nature, but I want to give notice at this

[*Translation*]

Celia Ruygrok n'a pas été seulement la victime d'Allan James Sweeney. Il est maintenant évident qu'elle a également été une victime du système de justice criminelle canadien.

Nous avons entendu aujourd'hui toute une série d'horreurs qui se sont produites pendant l'enquête. En tant que comité parlementaire, il nous incombe de recommander au gouvernement les mesures à prendre pour empêcher dans l'avenir tout décès d'un membre de notre société et pour tenter de donner une certaine orientation à un système de justice criminelle qui semble aller à la dérive.

Je suppose que ce que nous demandent avant tout M. Berzins et M. Ruygrok, c'est justement de donner une orientation au système de correction et de libération conditionnelle et d'en définir les objectifs. Il est évident que cela manque cruellement pour l'instant.

Il n'est donc pas étonnant qu'en l'absence de toute orientation ou objectif précis, les intervenants agissent souvent isolément, mais aussi de façon contradictoire. J'ajouterai que malgré un sentiment de douleur et une perte incroyable, je suis convaincu que par votre réaction courageuse et digne, vous avez contribué personnellement, monsieur Ruygrok, à prévenir d'autres tragédies du genre dans notre pays, et vous devriez en être convaincu.

Je me souviens également très bien de votre contribution extraordinaire au cours du débat sur la peine capitale; lorsque certains de nos concitoyens ont réclamé le retour de cette peine, vous, le père d'une femme ayant été brutalement assassinée, avez demandé que l'on rejette cette requête et qu'on envisage plutôt certains changements fondamentaux au système de justice pénale. Je crois que votre intervention a eu aussi une grande influence sur l'issue du débat.

Je voudrais poser quelques questions à chacun des témoins, mais tout d'abord, je parlerai de la proposition qu'ont faite M. Berzins et M. Ruygrok au sujet du compte rendu de l'enquête du coroner. Il est évident pour moi que ces témoignages sont d'une grande importance et qu'il devrait y en avoir un compte rendu permanent. Il serait utile au Comité, et certainement au gouvernement et à d'autres qui souhaitent tirer une leçon du décès de Celia Ruygrok.

Je voudrais proposer que le Comité demande au solliciteur général du Canada ou au ministère de la Justice, qui étaient tous deux représentés à l'enquête, je crois, d'obtenir un exemplaire de ce compte rendu et d'attendre une réponse dans les plus brefs délais. Autrement, le Comité devrait lui-même demander une copie de ce compte rendu et obtenir les fonds nécessaires de la Chambre. Il est probablement nécessaire d'avoir le quorum pour adopter une motion de ce genre, mais je

[*Texte*]

point that I believe it is important that we take that step and we make that recommendation.

The Chairman: I take note of that. We do need six members to vote on that.

Mr. Robinson: That was my understanding. That is why I am not going to push it.

The Chairman: We can deal with that perhaps in the in camera session later today.

Mr. Robinson: Yes. On the recommendations made by the coroner's inquest, of course a response has been tabled by the Minister. As Mr. Berzins has suggested, on paper it is an impressive response in the recognition of some of the problems and a commitment for if not further immediate action, at least further study and a recognition that action has to be taken.

I would be interested in hearing briefly from both of the witnesses as to their sense of the follow-up to this report of the task force. Is either of the witnesses aware of any concrete steps that have been taken to implement changes in the system as a result of the recommendations and as a result of the report of the task force?

Mr. Berzins: One of the areas where there definitely has been a change—and I could speak for that personally—is on the question of information being directed to the correctional system and to the Parole Board, in the sense that the Crown attorneys in Ontario have received specific direction that in any case of murder, homicide, cases of serious violence, a summary of the facts and a transcript be directed to the correctional people. So that particular problem has been addressed.

• 1105

If I could, I would reflect on that one very, very briefly to indicate a very important view of mine. I should indicate that I am basically representing myself, as opposed to the position of the Attorney General of Ontario, for whom I work. It seems to me, and we saw this during the course of the Ruygrok inquest, that if the material is provided for the correctional people or for the parole board by one of the sides in the adversary system—by the defence or by the Crown or by the police—you are still left in the air. Very often inmates will say that is the Crown's version, or that is the police version, this is not what happened. For example, Sweeney was able to say that there was no sexual element at all involved in the murder of Donovan, and that did not really go to question.

As far as I am concerned, what is required is an amendment to the Criminal Code compelling—making it necessary, making it mandatory—judges who take on that onerous responsibility of sentencing somebody to a jail sentence to clearly set out what the facts were: what was found by the judge or by the jury, to set out all the circumstances of the offence, and, very importantly, a

[*Traduction*]

tiens à vous avertir maintenant qu'il me semble important de prendre cette mesure et de faire cette recommandation.

Le président: J'en prends note. Nous avons en effet besoin de six membres pour mettre aux voix votre motion.

M. Robinson: C'est ce que je pensais. C'est pourquoi je ne vais pas insister.

Le président: Nous pourrions peut-être en discuter lorsque nous siégerons à huis clos plus tard aujourd'hui.

M. Robinson: Oui. Pour ce qui est des recommandations découlant de l'enquête du coroner, évidemment, une réponse a été déposée par le ministre. Comme M. Berzins l'a dit, cette réponse est assez impressionnante sur papier, car on y reconnaît certains des problèmes et on s'engage, si ce n'est à prendre des mesures immédiates, au moins à faire une étude plus approfondie, et l'on reconnaît que des mesures doivent être prises.

J'aimerais connaître l'opinion des deux témoins sur leur interprétation du suivi donné au rapport du groupe d'étude. L'un ou l'autre des témoins est-il au courant de mesures concrètes qui auraient été prises pour apporter des changements au système par suite des recommandations et du rapport du groupe d'étude?

M. Berzins: Il y a certainement eu un changement—et je peux en parler personnellement—du point de vue de l'information fournie au système correctionnel et à la Commission des libérations conditionnelles, en ce sens que les procureurs de la Couronne de l'Ontario ont reçu comme directive d'envoyer un résumé des faits et un compte rendu aux autorités correctionnelles pour toute affaire de meurtre, homicide ou violence grave. Ce problème a donc été réglé.

Là-dessus, permettez-moi de vous faire part brièvement d'une chose dont je suis convaincu. Je dois dire que je parle ici en mon nom personnel, plutôt qu'en tant qu'employé du procureur général de l'Ontario. Il me semble—et nous l'avons constaté lors de l'enquête sur l'affaire Ruygrok—que l'information ne peut pas servir si elle est fournie aux autorités correctionnelles ou à la commission des libérations par une des deux parties de notre système—la défense ou la Couronne—ou par la police. Très souvent, les détenus disent alors que c'est la version de la Couronne, ou la version de la police, et qu'elle ne rapporte pas les faits. Par exemple, Sweeney a pu dire que le meurtre de Donovan ne comportait aucun élément sexuel, et son assertion n'a pas vraiment été contestée.

En ce qui me concerne, je crois qu'il faut amender le Code criminel pour obliger les juges qui assument la lourde responsabilité de donner une peine d'emprisonnement à énoncer clairement les faits: ce qui a été déterminé par le juge ou le jury, toutes les circonstances de l'infraction, et, ce qui est très important, la raison pour laquelle il condamne cet homme à la

[*Text*]

reason why he or she is sending the man to jail, with some kind of an indication what they expect to accomplish from that.

As I have said before repeatedly, from working in the system I know people are sent to jail and that is it. Away he goes, appearing with just a tag saying five years, period. The onus has to be placed, as far as I am concerned, on a person or people who are sending the person there in the first place.

Mr. Robinson: This ties into one of the recommendations made by Mr. Ruygrok with respect to requiring judges to explain why they are sentencing individuals to a term of imprisonment. I would go further and suggest that they should also be required to indicate specifically why they have rejected other alternatives short of imprisonment. I think Mr. Ruygrok makes this point in his brief. Perhaps you could elaborate on it, sir, with respect to what you called the futility of the excessive use of prisons. Of course, we are all aware of the costs of incarceration as opposed to the costs of non-custodial forms of sentence, and also the absurdly high caseloads for parole supervisors now.

We received an assurance from the Correctional Service people who appeared before us that there was no problem whatsoever, that everything was fine, that these caseloads were totally manageable—the same kind of response, I might say, that officials gave to the inquest. I certainly had a sense, in any event, of not exactly full candour in their responses. What about that, Mr. Ruygrok? Are we imprisoning too many people, and what should we be doing as alternatives?

Mr. Ruygrok: I have been invited to some parole hearings, and I learned there that a certain judge will give somebody a lesser sentence because his purpose is rehabilitation. Then when the parole hearing is held, the Parole Board member says there is no way we can do anything with this offender, and he completely contradicts the direction the judge is taking. There is no communication between them. There is definitely, as Andrejs said, a need for a lot more communication, but communication is very difficult in this country where you have many levels of government.

I spoke recently with members of the Parole Board in Vancouver. They have seen the prototype screens of the offender management system. They hope this will be a better representation in all the files. The case in Sault Ste. Marie was I believe eight volumes, and the parole board member said yes, I had eight volumes of transcripts available to me. But let us be realistic; if we have 13,000 inmates to deal with and they have seven parole hearings a day, they cannot read eight volumes of testimony of each case. So a senior member has to digest the file of that person when he goes in, not five years later as happened in this case.

[*Translation*]

prison, et une indication de ce qu'il entend accomplir par là.

Comme je l'ai déjà dit plusieurs fois, je sais par expérience qu'on se contente d'envoyer les gens en prison, sans plus. On sait seulement que cette personne a été condamnée à cinq ans. A mon avis, il faut confier cette responsabilité à la personne ou aux personnes qui décident en premier lieu de la peine d'emprisonnement.

M. Robinson: A cet égard, M. Ruygrok a recommandé d'exiger des juges qu'ils expliquent pourquoi ils condamnent une personne à telle ou telle peine d'emprisonnement. J'irais plus loin et proposerais également d'indiquer de façon précise pourquoi ils ont rejeté les solutions de rechange à l'emprisonnement. Je crois que M. Ruygrok fait cette observation dans son mémoire. Vous pourriez peut-être nous donner plus de détails, monsieur, sur ce que vous avez qualifié de recours excessif à la prison. Évidemment, nous sommes tous conscients des coûts de l'incarcération par rapport aux autres formes de sentence, et aussi du fardeau absurde qui repose sur les épaules des surveillants de libération conditionnelle à l'heure actuelle.

Les représentants du service correctionnel qui ont comparu devant nous nous ont assuré qu'il n'y avait pas de problème, que tout allait bien, qu'on pouvait très bien s'en tirer avec ce fardeau de travail—soit la même réponse que les fonctionnaires ont donnée à l'enquête. De toute façon, j'ai certainement eu l'impression qu'ils n'étaient pas tout à fait francs avec nous. Qu'en pensez-vous, monsieur Ruygrok? Envoyons-nous trop de gens en prison, et quelles devraient être les options de rechange?

M. Ruygrok: J'ai été invité à des audiences de la commission et j'y ai appris qu'un juge décide parfois d'une sentence réduite parce qu'il vise la réhabilitation. Ensuite, au moment de l'audience de libération conditionnelle, la commission juge qu'il n'y a rien à faire avec ce détenu, c'est-à-dire qu'il emprunte la voie contraire à celle du juge. Il n'y a pas de communication entre les deux. Comme l'a dit Andrejs, il faut absolument favoriser les communications, mais c'est très difficile dans un pays où il y a tant de paliers de gouvernement.

J'ai parlé récemment aux membres de la Commission des libérations conditionnelles à Vancouver. Ils ont vu le prototype du système de gestion du détenu. Ils espèrent qu'il permettra une meilleure information dans tous les dossiers. A Sault Ste Marie, le dossier remplissait huit volumes, et le membre de la commission a déclaré qu'il avait huit volumes de transcriptions à sa disposition. Mais soyons réalistes; s'il faut traiter le cas de 13,000 détenus et que la commission siège sept fois par jour, les membres n'ont pas le temps de lire huit volumes de témoignages dans chaque cas. Il faudrait donc qu'au moins un membre de la commission puisse prendre connaissance du dossier du détenu au moment de sa comparution, et non pas cinq ans plus tard, comme dans ce cas-ci.

[*Texte*]

• 1110

I understand that system had five people working on it across Canada and now the contract is out for tender and they asked for at least ten people to develop the 800 programs required to make the system compatible with CPIC, which is available in the RCMP cruisers. It has to be a single system and yet it has to cross all these governmental boundaries. That, I think, is the big problem.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I wonder if I could pick up a point that Mr. Ruygrok made in his brief to us with respect to legal aid. It was touched on by Mr. Berzins as well. We had this battery of lawyers appearing before the coroner's inquest, representing a number of different people and different interests, and yet Mr. Ruygrok himself appeared without legal counsel.

Do you want to elaborate on your thoughts with respect to this whole question of the right to legal counsel and how important it is? You are a very clear and eloquent spokesperson, but many people find the justice system very intimidating and are not in a position necessarily to speak out as clearly as you on their own behalf, on behalf of their families, on behalf of those they may have lost. Would you elaborate on that particular part of your brief?

Mr. Ruygrok: I understand that a government has to make sure there is damage control, that statements are made, that they are clear and do not make the embarrassment worse. However, we still should remain very close to the truth and I feel that the two issues that you are asking me about, as I said a minute ago, different languages are being used when we hear about statements. We were told that there were only three serial murders in Canada and this really was the third case. This is convicted murderers. Now, leaving out the word "convicted" makes an awful lot of difference.

There may be many murderers around that we do not know about, and if we just want to study statistics, and we have many studies that this committee has access to that talk about crime rate, that talk about recividism, it all has to be clearly defined. For example, when you changed in 1976 the definitions of murder, you called it first and second degree and then you called it manslaughter, whereas before it was capital murder, are the studies reflecting that? I have seen them. It gets more and more complicated.

Mr. Robinson: That is the part with respect to language. What about the legal aid?

Mr. Ruygrok: Legal aid is that these people who are experts in this language work as a sledgehammer on one particular case that is a high-profile case. But there are so many injustices, criminal and non-criminal, going on outside that are not in the courts and people cannot afford to exercise the legal rights they have under our Constitution and they just suffer. I feel for those people.

I have learned in our police station, when the person is hauled into the police station he can make one telephone

[*Traduction*]

Je crois que cinq personnes ont travaillé à l'élaboration de ce système de par le Canada, que l'appel d'offres a maintenant été lancé et qu'ils ont demandé à au moins dix personnes d'élaborer les 800 programmes nécessaires pour que le système soit compatible avec le CIPC que reçoivent les voitures de la GRC. Il faut un système unique, qui traverse toutes ces frontières gouvernementales. C'est la grande difficulté.

M. Robinson: Monsieur le président, permettez-moi de revenir à une observation de M. Ruygrok au sujet de l'aide juridique. M. Berzins y a également fait allusion. Une foule d'avocats représentant différentes personnes et différents intérêts ont comparu devant le coroner, alors que M. Ruygrok s'est présenté sans conseiller juridique.

Pourriez-vous nous donner plus de détails sur ce que vous pensez du droit d'être conseillé par un avocat, et de son importance? Vous vous exprimez de façon très claire et avec éloquence, mais bien des gens sont intimidés par le système judiciaire et ne sont pas nécessairement capables de prendre la parole aussi facilement en leur propre nom, au nom de leur famille ou de ceux qu'ils ont perdus. Pourriez-vous nous donner plus de détails sur cet aspect de votre mémoire?

M. Ruygrok: D'après moi, le gouvernement doit s'assurer de limiter les dommages, d'entendre toutes les déclarations nécessaires sans ajouter à l'embarras. Toutefois, il faut toujours chercher à s'approcher de la vérité, mais à cet égard, comme je l'ai déjà dit, les termes utilisés lors de ces déclarations ne sont pas toujours précis. On nous a dit qu'il n'y avait eu que trois cas de meurtres en série au Canada, et que celui-ci était le troisième. Mais il s'agit de meurtres dont les coupables ont été condamnés. Ne pas le préciser change toute la portée de cette déclaration.

Il existe peut-être bien des meurtriers dont nous ignorons l'existence, et il nous faut clairement définir toutes les statistiques qui portent sur le taux de criminalité ou le récidivisme. Par exemple, en 1976, les définitions de «meurtre» ont été changées; on a commencé à parler de meurtre au premier et au deuxième degré et, ensuite, d'homicide involontaire, alors que c'était meurtre qualifié auparavant, mais les études reflètent-elles cette situation? Je les ai vues. Cela devient de plus en plus compliqué.

M. Robinson: Voilà pour le langage; qu'en est-il de l'aide juridique?

M. Ruygrok: Avec l'aide juridique, les experts de ce langage travaillent comme des forcenés sur les causes les plus en vue. Mais il y a tellement d'injustices, de nature criminelle et autres, qui ne viennent jamais devant les tribunaux et dont les victimes ne peuvent se permettre d'exercer leurs droits en vertu de la constitution. Je compatis avec ces gens.

J'ai appris que lorsqu'une personne est amenée au poste de police, elle a le droit de faire un appel

[*Text*]

call. If he knows the phone number of his lawyer there is no problem.

Mr. Robinson: Yes, that is true.

Mr. Ruygrok: But I never had a lawyer and I did not know where to go until I was directed to Mr. Greenspon.

Mr. Robinson: Yes.

• 1115

Mr. Ruygrok: The average person has legal rights but he cannot make them effective, because the legal system delves into the past. It builds up a big library of cases and refers to these cases. I heard yesterday that several lawyers were not aware of the meaning of hearsay.

This builds up to the point where people have to be specialists, and you have to get the right specialist. Now, if you have a heart problem, you do not go to a dentist. The average person does not know where to go for a lawyer who is an expert in the particular field that is required for his case.

Mr. Robinson: I would like to ask a question in respect of the issue that was raised by Mr. Berzins briefly today and also in passing by Mr. Ruygrok. This particular issue was also mentioned by Mr. Berzins in his address to the jury at the coroner's inquest. I am referring to the issue of damage control and the initial attempts by the representative of the federal government, specifically the Solicitor General, Minister of Justice, to restrict the scope of his inquest.

In his submission to the coroner's inquest, Mr. Berzins said:

> However, there is no doubt in my mind that the initial approach to this inquest was one in fact to control or reduce the damage and reputation to the correctional system and to the parole system, and perhaps an attempt to limit the scope of the inquest.

He went on to say that not too long ago the counsel for the federal agencies were saying in effect:

> What are we here for? Why are we looking at all of this? Our client or the organization that we represent does not have the money to listen to all of this evidence. What is the point of all of this?

Those were the representatives of the federal Ministry of the Solicitor General, Correctional Service Canada and the National Parole Board. Could you elaborate on the approach that was taken at least initially and the extent to which there was an initial attempt by the Correctional Service and the Parole Board to unduly limit the scope of that inquest?

Mr. Berzins: I will respond to that question, but I want to make it clear that I am not going to engage in trying to cast negative light necessarily on a position taken by the government.

[*Translation*]

téléphonique. Si elle connaît le numéro de téléphone de son avocat, il n'y a pas de problème.

M. Robinson: Oui, c'est vrai.

M. Ruygrok: Mais je n'avais jamais eu recours à un avocat, et je ne savais pas où m'adresser avant qu'on m'indique M. Greenspon.

M. Robinson: Oui.

M. Ruygrok: Le citoyen ordinaire a des droits qu'il ne peut exercer vraiment parce que la justice repose sur le passé. Elle accumule la jurisprudence et s'en inspire toujours par la suite. J'ai entendu dire hier que certains avocats ne connaissaient même pas le sens du ouï-dire.

En fin de compte, chacun doit se spécialiser, et il faut s'adresser aux spécialistes. Quelqu'un qui a une maladie du coeur n'ira pas consulter un dentiste. Le citoyen ordinaire ne sait pas comment trouver l'avocat qui est le spécialiste dont il a besoin.

M. Robinson: J'aimerais poser une question au sujet d'un aspect qu'a soulevé brièvement M. Berzins aujourd'hui, et M. Ruygrok en passant. M. Berzins l'a également mentionné dans son adresse au jury lors de l'enquête du coroner. Je parle de la question de limiter les dégâts et de la façon dont les représentants du gouvernement fédéral, plus précisément du solliciteur général et du ministère de la Justice, ont tenté de limiter la portée de l'enquête.

Dans son exposé à l'enquête du coroner, M. Berzins a déclaré:

> Toutefois, je suis convaincu que l'attitude adoptée au début de l'enquête visait à réduire les dégâts pour protéger la réputation des systèmes de correction et de libération conditionnelle, et peut-être aussi à limiter la portée de l'enquête.

Il ajoute que peu de temps auparavant, les avocats des organismes fédéraux disaient ceci:

> Pourquoi sommes-nous ici? Pourquoi nous penchons-nous sur tout cela? Notre client, ou l'organisme que nous représentons, ne peut se permettre financièrement d'écouter tous ces témoignages. A quoi tout cela sert-il?

C'étaient les propos des représentants du ministère du Solliciteur général, du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Pourriez-vous me donner plus de détails sur l'attitude qui a été prise, du moins au départ, et sur la mesure dans laquelle le Service correctionnel et la Commission des libérations conditionnelles ont tenté au départ de limiter indûment la portée de cette enquête?

M. Berzins: Je répondrai à votre question, mais je tiens à préciser que je ne tenterai pas de présenter nécessairement sous un jour négatif une position prise par le gouvernement.

[*Texte*]

It was clear in the beginning that the representatives of the federal government, the departments, saw a genuine constitutional issue involved. Their concern was the precedent that could possibly be set by having a provincial agency as the corner system, inquiring into matters within federal jurisdiction. Some court decisions have already come down in that area, specifically on the question of an inquiry into the conduct of the RCMP by the province of Quebec and their commission and some pronouncements by the Supreme Court.

The departments initially took the position that it was a serious constitutional question. The point that I want to make is that eventually we accomplished a constructive examination of all of the problems, but it took a long time, and it took a long time for the counsel representing our government to realize that we were going to press ahead with this, that in fact nothing meaningful could be gained if one did not look very closely at the system in all aspects.

This is the position they took occasionally: You can consider the facts, what happened to Celia Ruygrok, but you cannot look into policy—you cannot look into the releasing policy of the National Parole Board; you cannot look into the the parole supervision policy. Time and time again we said that we were going to do it. We told them that we had to do it or otherwise nothing meaningful would come of it.

In a coroner's system, nobody is on trial. We kept repeating that nobody is to be held responsible. Nobody is to be found at fault. Eventually, after a long and difficult process, everything fell into line. That is essentially what I meant, Mr. Robinson.

• 1120

Mr. Robinson: Mr. Ruygrok, do you have any comments on that?

Mr. Ruygrok: No, I do not.

Mr. Nicholson: I too would like to welcome and thank our two witnesses for being with us. I think the comments both of you made are very helpful to us and will be of great benefit to this committee. I am glad as well we had your testimony right at the beginning of our inquiry into this area, and I appreciate some of the warnings we were given.

Specifically, Mr. Berzins, at one point you told us to beware of speaking with people in the system, that there would be a reluctance on their part to give us the straight goods. I do not know whether those were your words or my own. Do you have any suggestions to us how we might overcome that? What kind of a forum can we get these people in so we are going to hear what is really wrong, if that is the case, and what we really should be doing? None of us want to go across the country or to the correctional institutes and be told everything is just fine, thank you, and nothing major needs to be done.

[*Traduction*]

Au départ, il était évident que les représentants du gouvernement fédéral, des ministères, estimaient qu'il s'agissait d'une question constitutionnelle. Ils craignaient les répercussions du précédent qui pourrait être créé en permettant à un organisme provincial de faire enquête sur des questions de compétence fédérale. Certaines décisions ont déjà été prises par les tribunaux à cet égard, notamment au sujet de l'enquête menée par le Québec sur la conduite de la GRC et de sa commission, et certains jugements ont été prononcés par la Cour suprême.

Au départ, les ministères étaient d'avis qu'il s'agissait d'une question constitutionnelle sérieuse. Je tiens à signaler qu'en fin de compte, nous avons réussi à étudier de façon constructive tous les problèmes, mais cela a été très long, et il a fallu longtemps pour que l'avocat représentant notre gouvernement se rende compte que nous n'allions pas lâcher, qu'on ne pourrait rien apprendre d'utile sans étudier de près tous les aspects du système.

De temps à autre, ils nous disaient que nous pouvions étudier les faits, ce qui était arrivé à Celia Ruygrok, mais que nous ne pouvions nous pencher sur les politiques de libération et de surveillance de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Nous ne cessions de leur répéter que nous allions le faire de toute façon. Nous leur disions que c'était nécessaire pour arriver à un résultat significatif.

Lors de l'enquête d'un coroner, on ne fait le procès de personne. Nous répétions sans cesse que personne ne serait tenu responsable de quoi que ce soit. Personne n'est à blâmer. Nous les avons finalement convaincus, après un long et difficile processus. Voilà essentiellement ce que je voulais dire, monsieur Robinson.

M. Robinson: Monsieur Ruygrok, avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

M. Ruygrok: Non.

M. Nicholson: Je voudrais moi aussi souhaiter la bienvenue à nos témoins et les remercier de leur présence. J'ai trouvé moi aussi vos avis très intéressants, et je pense qu'ils nous seront précieux. Je suis ravi également que vos témoignages interviennent tout au début de notre enquête et j'apprécie les mises en garde que vous nous avez faites.

En particulier, monsieur Berzins, vous nous avez conseillé de faire attention lorsque nous parlerions aux responsables du système correctionnel, car ils ne seraient pas entièrement francs avec nous. Je ne sais pas si ce sont là vos paroles, ou seulement mon interprétation. Auriez-vous des conseils à nous donner pour surmonter cet obstacle? Dans quelle sorte de cadre faudrait-il nous entretenir avec eux pour déterminer ce qui ne va pas et quel remède apporter? Nul d'entre nous ne veut sillonner le pays pour visiter les centres de détention et s'entendre dire: tout va très bien, madame la marquise.

[*Text*]

Mr. Berzins: It appears to me you should do some talking and listening to the on-line workers—not the managers, not just the wardens or the administrators, but the people who actually have been devoted over the years and have dedicated their careers to working in the correctional system, the front-line workers, as much as possible. I am not suggesting there is any type of coercion, but it happens in any large bureaucracy. One is very, very reluctant to speak up-front and criticize, because your own job could be in jeopardy, and the question of promotions and so on. I do not mean to make any kind of suggestion that anybody is coercing anybody, but there is that reluctance.

I think the only way it could be accomplished would be if everybody were convinced the committee's intent is genuinely to improve the system, not to embarrass any sides involved, and we are looking for solutions. . . and if you could make it clear when you visit the institutions that you are insisting the administrators of the institutions, the rectors of the system, instruct their people that the muzzles are off, they can say whatever they want and there is not going to be any kind of problem, that people are specifically being invited, encouraged to speak frankly about the problems. . . I think the question of anonymous letters or something like that should not really be necessary, but you want to meet perhaps with the groups—it is always more difficult to deal with one individual, placing the whole onus on them—a group of classification officers, for example, at an institution, or a group of parole officers, who then collectively can indicate what their problems are.

Mr. Nicholson: On that subject of parole supervision, you said in the Sweeney case there was a reluctance to step in and do something with Sweeney. Why is that? Do you think there is just too much work for the individual parole supervisors? Is it just a natural inertia we might have, in the sense that we hope things will go right, even if the evidence is to the contrary? Why is that? Why would they not?

Mr. Berzins: I think we had a broad number of reasons: first of all, a tremendously heavy workload that each parole officer has to deal with, a tremendously high number of parolees they supervise, which does not allow for a great deal of personal involvement.

The second aspect is that it appears much of the parole officer's role or intervention when it comes to suspensions, revocations, etc., has become very legalized and very systematic, and there is a reluctance or fear to get involved in the parole system and have a defence lawyer immediately phoning up: why did you suspend my client, and I am going to do this and I am going to do that.

[*Translation*]

M. Berzins: Il me semble que vous devriez parler aux employés subalternes—pas seulement aux gestionnaires, aux administrateurs, aux gardiens, mais à ceux qui ont consacré leur vie et leur carrière à travailler dans le système correctionnel, à ceux qui se trouvent en première ligne. Je ne dis pas que la direction exerce une coercition, mais on retrouve cela dans toute grosse administration où les gens sont toujours hésitants à parler franchement et à critiquer, car leur emploi, ou leur promotion, pourrait en souffrir, etc. Je ne veux pas dire que des pressions sont exercées sur qui que ce soit, mais il y a toujours quelque réticence à parler.

Je pense que la seule façon de l'éviter serait de convaincre tout le monde que le Comité veut sincèrement améliorer le système et ne cherche à embarrasser personne, qu'il veut simplement trouver des solutions. . . Je pense que si vous faisiez savoir clairement aux administrateurs de ces pénitenciers, aux responsables du système, qu'ils doivent bien faire comprendre à leurs subalternes qu'ils peuvent et doivent tout dire, sans crainte aucune, qu'ils sont non seulement libres, mais même invités à parler en toute franchise des problèmes. . . Je pense qu'il ne faudrait même pas nécessairement évoquer la question de lettres anonymes, mais vous voudrez peut-être rencontrer les groupes—il est toujours plus difficile de parler à une personne en particulier, de lui imposer tout ce fardeau à elle seule—par exemple, un groupe d'agents de classification dans un pénitencier, ou d'agents de libération conditionnelle, qui pourront vous dire, collectivement, quels sont leurs problèmes.

M. Nicholson: Sur cette question de la surveillance des libérés conditionnels, vous avez dit, dans l'affaire Sweeney, qu'il semblait y avoir une réticence à intervenir et à faire quelque chose à son sujet. Pourquoi cela? Pensez-vous que c'est simplement dû au fait que les agents de libération conditionnelle sont surchagés de travail? Ou bien, est-ce dû à une sorte d'inertie naturelle, l'espoir qu'on a tendance à nourrir que les choses vont s'arranger d'elles-mêmes, même si l'on a déjà des preuves du contraire? A quoi cela est-il dû?

M. Berzins: Je pense qu'il y a plusieurs raisons d'ordre général: premièrement, une charge de travail extraordinairement élevée pour chaque agent de libération conditionnelle, le fait que chacun d'eux a un nombre extrêmement grand de dossiers à traiter, ce qui ne permet pas de suivre personnellement chaque cas de près.

Le deuxième aspect est que le rôle, ou l'intervention, de ces agents, s'ils décident des suspensions, des révocations de libération, etc., est devenu extrêmement procédurier et systématique, si bien que les agents hésitent à intervenir quand, aussitôt, ils vont avoir l'avocat de la défense qui va leur téléphoner pour réclamer des explications et menacer de faire ceci ou cela.

[*Texte*]

• 1125

What we found a tremendous contrast to in attitude was that there was an allegation that while Sweeney was in Collins Bay or Joyceville he had been involved in some form of other incident inside. Without any hesitation or question, they zipped him off and zipped a whole number of people who had been allegedly involved in that off to Millhaven for six months to sort out the problem. It appeared to us that if the person is under life sentence, which he is if he is a lifer out on parole, then there should be that same freedom for investigative purposes to take the person, if necessary, off the street, but temporarily, until the whole matter has been investigated.

We found an approach that was called by one person, Mr. Hermeston, who looked into the system himself, a "feet of clay" syndrome, and the idea that some hard evidence was required. One graphic illustration of that came out where a police officer had contact with Sweeney and indicated in his report that Sweeney appeared to be under the influence of drugs. We questioned the parole officer concerned: why was he then not, based on that information, picked up and suspended even temporarily to find out more about it? The difficult answer we got, which I still to this day do not understand, was that there was not enough in the report; it was just the officer's impression that he was under drugs; if he had added that he was under drugs because he was stumbling or he was under drugs because he was speaking funny then that would be different, but we needed that additional little element. A very, very legalistic approach was taken at that time.

It seems to me also that there is a certain amount of fear involved. The parole officers have a very difficult job to do and a lot is expected of them. I know that it appears that the system would encourage a lot of meetings between a parole officer and the parolee in a setting that is in a community, either at work or at his home or in the evening somewhere, rather than just in an office where he could put on a different kind of impression. But that is a lot to expect of people in dangerous situations like this. And there seem to have been a large number of factors in play which really prevented this intervention.

The lack of appreciation as to what the real danger signals are, the lack of knowing what to watch for to say aha, now I notice that in this parolee such-and-such has gone wrong; he is beginning to show this; this type of tendency was picked up or described by psychologists or a psychiatrists early along the line in the system—this is what I should watch for. There are not the types of danger signals that are clearly understood and indicated that they could look at.

Mr. Ruygrok: There is then always the fear for the legal side that at the hearing after somebody is suspended they ask: why did you suspend, and who says so, and can you

[*Traduction*]

Nous avons constaté un contraste de comportement frappant. Ainsi, lorsque Sweeney se trouvait à Collins Bay ou Joyceville, il avait été impliqué dans un incident quelconque à l'intérieur du pénitencier. Sans hésiter ou se poser la moindre question, ils l'ont envoyé, lui et d'autres suspects, à Millhaven pour six mois, le temps de mener à bien l'enquête. Il nous semble que si un condamné à vie bénéficie d'une libération conditionnelle, il devrait exister la même latitude de le réincarcérer temporairement aux fins d'enquête, si nécessaire.

Nous avons décelé une attitude que l'un des intervenants, M. Hermeston, a qualifié de syndrome des pieds d'argile, qui consistait à penser que des preuves irréfutables étaient nécessaires. Nous en avons eu un excellent exemple dans le témoignage d'un agent de police qui s'était trouvé en contact avec Sweeney et avait noté dans son rapport que ce dernier paraissait sous l'influence de drogues. Nous avons posé la question à l'agent de libération conditionnelle, lui demandant pourquoi Sweeney n'avait pas été arrêté, sa libération suspendue temporairement, le temps d'une enquête un peu plus approfondie. La réponse qu'il nous a donnée, et dont nous ne comprenons toujours pas le bien-fondé, est que le rapport ne contenait pas d'éléments suffisants, qu'il ne faisait état que de l'impression de cet agent de police que Sweeney était intoxiqué; s'il avait ajouté qu'il paraissait l'être parce qu'il trébuchait ou qu'il parlait bizarrement, cela aurait été différent, mais il fallait quelques petits éléments supplémentaires. C'est une approche extrêmement légaliste qui a été suivie en l'occurrence.

Il me semble que tout cela découle d'une certaine crainte. Les agents de libération conditionnelle ont un travail très difficile à faire, et nous attendons beaucoup d'eux. Je sais que le système semble encourager des rencontres nombreuses entre un agent de libération conditionnelle et le libéré dans un cadre non officiel, soit le domicile de l'intéressé ou un lieu quelconque en soirée, plutôt que dans un bureau administratif où le libéré pourrait donner le change. Mais cela est beaucoup attendre de ces agents, qui vivent souvent des situations dangereuses. Il semble avoir existé un grand nombre de facteurs qui empêchaient dans la pratique cette intervention.

L'ignorance des signaux de danger véritable, des indices à rechercher, des symptômes ou tendances qui se font jour et qui ont pu être déjà décrits dans le dossier par les psychologues ou les psychiatres ayant examiné le détenu—ce sont là les choses dont il faudrait se mettre à l'affût. Il subsiste une certaine ignorance des signaux de danger qu'il faut savoir déceler et interpréter.

M. Ruygrok: Il y a donc toujours la crainte des suites juridiques et l'obligation de devoir justifier et prouver les motifs d'une suspension. Si l'agent de libération

[*Text*]

prove that? Then, if the parole supervisor is not ready to provide the proof, it is dropped and that is an embarrassment. It was so bad that at that time Celia and all the staff in Kirkpatrick House were told that if a resident came in and they suspected intoxication then they should confront him and ask him if he had been drinking or whatever. That was a house rule. There were troubles in the management of Kirkpatrick House, obviously, and there were communication barriers between the directors of the house and the area manager for parole supervision. That proof or that statement to document a case for suspension had to be obtained by the staff of the halfway house.

Mr. Nicholson: With respect to your comment about a Criminal Code amendment directing judges to give a detailed explanation as to why and their comments about sentencing, generally at the finding of guilt of an individual, or the sentencing of an individual, a judge will review the facts of the case and give his decision. Would the transcripts of that be enough, or are you suggesting something a little more formal? A judge would submit a written—

• 1130

Mr. Berzins: No. I am suggesting something quite a bit different from that. I will take just a few minutes to indicate a couple of my views in this respect. I think one of the things, which I am sure that you are going to be concerned with, is the very large number of people in jails in Canada. Canada has a reputation of jailing many, many people. It seems to me that one of the reasons why that is happening is because there are very few other options. I think judges are reluctant to send people to jail, and Crown attorneys, like myself, are also often reluctant to ask that the person be sent to jail. However, sometimes there are no other options. It is a question of a fine, or probation—because there are so many people on probation, it is hard to supervise—or a jail sentence.

There have to be options—for instance, sentences to some form of community centres or community organizations—that fall in between probation and jail. I know that the sentencing commission is looking at that aspect. Once a judge, however, sentences an individual to a jail—I suggest that it is too easy simply to say you go to jail—there is a brief description or a few statements or a few words about the offence and that is the end of it. I suggest that the judge first of all summarize what the offence is and then indicate the reasons why the person is being sent to jail. The judge should state what he thinks can be accomplished by the jail sentence, so that the people receiving the individual have some idea of what to work towards. They do not want to be left with very little guidance.

[*Translation*]

conditionnelle ne peut apporter ces preuves, sa décision est inversée, et il se trouve dans l'embarras. Les choses étaient allées si loin qu'à l'époque, Celia et tout le personnel de Kirkpatrick House avaient reçu pour instructions que si un résident arrivait le soir et paraissait ivre, ils devaient l'interpeller et lui demander s'il avait bu ou pris de la drogue. C'était la règle officielle. Il y avait manifestement des difficultés au niveau de la gestion de Kirkpatrick House, il y avait des obstacles à la communication entre les administrateurs du foyer et le directeur régional des libérations conditionnelles. En tout cas, il fallait que cette preuve ou cet aveu soit apporté par le personnel du foyer de transition pour qu'une suspension de libération soit justifiée.

M. Nicholson: Au sujet de ce que vous disiez d'une modification du Code criminel qui obligerait les juges à donner une explication détaillée des raisons de leur sentence, en général, une fois le verdict de culpabilité rendu, le juge examine les circonstances du délit et rend sa décision. Est-ce qu'un procès-verbal de cet état suffirait, ou bien demandez-vous quelque chose de plus formel? Le juge pourrait soumettre par écrit. . .

M. Berzins: Non. Je suis d'avis tout à fait différent. Si vous le permettez, je vais prendre quelques minutes pour vous dire mon opinion à ce sujet. L'une des choses dont vous aurez à vous préoccuper, j'en suis certain, c'est le grand nombre de gens incarcérés au Canada. Le Canada a la réputation de volontiers emprisonner les gens. Il me semble que l'une des raisons de cet état de choses est le fait que nous n'avons guère d'autres options. Je pense que les juges sont réticents à imposer des peines de prison et que les procureurs de la Couronne, comme moi, sont souvent réticents à en réclamer. Cependant, parfois, il n'existe simplement pas d'autres options. Il n'y a guère qu'une amende ou la probation—étant donné qu'il y a tellement de gens en probation que cela devient difficile à surveiller—ou une peine de prison.

Il faudrait créer d'autres options—par exemple, des séjours dans des centres ou des organisations communautaires—qui soient intermédiaires entre la probation et la prison. Je sais que la Commission de détermination de la peine réfléchit à cela. Cependant, une fois qu'un juge condamne un délinquant à une peine de prison—et cela me semble une solution un peu trop facile—le dossier ne contient qu'une brève description ou quelques mots sur l'infraction commise, et c'est tout. Je propose que le juge soit tenu d'abord de résumer la nature de l'infraction, puis d'indiquer ses motifs pour imposer une peine de prison. Le juge devrait être contraint d'indiquer à quoi servirait, à son avis, l'incarcération, de telle façon que ceux qui devront prendre en charge l'intéressé aient une idée de l'objectif poursuivi, au lieu d'être laissés dans la complète ignorance.

[*Texte*]

Certainly it could be done by way of a transcript. If the judges did not have the time to fill out these mandatory reports, then they would simply order a transcript. It is attached to the blank report and away it goes, as long as all things are covered. What we are suggesting is a far cry from what exists today, as far as material is concerned.

Mr. Reid: I too would like to add my commendation to both witnesses, Mr. Ruygrok and Mr. Berzins, for their attendance here today. Their contribution will be one of significance to the considerations of this committee.

Mr. Berzins, I want to follow up on a comment made by my colleague, Mr. Nicholson, with regard to damage control. Constitutional arguments are one thing, but will not damage control be one of our concerns as we go through the rest of these hearings?

Mr. Berzins: Exactly. I am sure that you can expect it. You have to be ready to deal with it and you have to be ready to encourage people to speak frankly. You have to talk to the front-line workers. My suggestion is that you examine individual cases, not paper policies. Surely in your own constituencies, there are people who have been through the prison system. You should look at their individual cases, as opposed to what the paper policies say.

• 1135

Mr. Reid: With your wide range of experience, Mr. Berzins, and considering the jury of that inquiry, do you feel the members of the jury were able to sort through the chaff and get down to the nitty-gritty of the Correctional Service's problems when they made the recommendations?

Mr. Berzins: Yes, sir, I think many of us felt the jury's recommendations were very, very profound and wise, considering that we were dealing with people who were basically laymen and did not have any expertise in the area. I think I also can say I felt that was a real plus, because many of the people, myself included, who work in the system tend to take one side or another or get distracted in our own particular positions. But here it was the public, outside, objective reaction to looking at the system and tracing one case from beginning to end. I think a very, very valid examination of it and extremely relevant and timely recommendations resulted.

I could say the jury spent a lot of time deliberating on what their recommendations would be. They spent I think three days just thinking and writing them out. A certain amount of guidance was given to them, in the sense that whenever a witness finished testifying, or at the end of their testimony, we would ask that witness what recommendations they were making, and then we provided the jury with a list of every recommendation

[*Traduction*]

On pourrait le faire au moyen d'un procès-verbal. Si le juge n'a pas le temps de rédiger de tels rapports, il pourrait simplement commander une transcription, qui serait jointe au rapport laissé en blanc. Cela suffirait, pourvu que tous les éléments soient là. Ce que nous demandons est très loin de ce qui existe aujourd'hui, du point de vue de la documentation.

M. Reid: Je voudrais moi aussi remercier les deux témoins, M. Ruygrok et M. Berzins, d'être venus participer à nos travaux aujourd'hui. Leur contribution nous sera très précieuse.

Monsieur Berzins, je voudrais revenir sur quelque chose que mon collègue, M. Nicholson, a dit tout à l'heure en ce qui concerne la limitation des dégâts. Les arguments constitutionnels sont une chose, mais est-ce qu'il ne faudra pas que nous réfléchissions au moyen de limiter les dégâts durant nos travaux?

M. Berzins: Exactement. C'est évident. Vous devrez être prêts à y réfléchir et vous devrez encourager les gens à vous parler franchement. Vous devez parler aux employés de première ligne. Je vous conseille de vous pencher sur des cas individuels, et non pas sur des directives générales. Vous devez bien connaître, dans vos circonscriptions, des gens qui ont passé quelque temps en prison. Je pense que vous devriez vous pencher sur leurs cas individuels, plutôt que sur les politiques officielles.

M. Reid: En vous fondant sur votre longue expérience, monsieur Berzins, et vu la composition du jury de cette enquête, pensez-vous que les membres de ce jury ont pu séparer le bon grain de l'ivraie et vraiment isoler les problèmes qui se posent au sein du Service correctionnel au moment de formuler leurs recommandations?

M. Berzins: Oui, nous sommes nombreux à considérer comme très profondes et très sages les recommandations des membres du jury, sachant que ceux-ci étaient largement des profanes, sans connaissance particulière de ce domaine. J'ai trouvé cette enquête également très utile, car un grand nombre des intervenants dans le système, moi compris, ont tendance à enfourcher un cheval de bataille ou un autre, à devenir subjectifs. Mais ici nous étions confrontés au public, à des gens de l'extérieur qui réagissaient à ce qu'ils voyaient de manière objective, en suivant cette affaire depuis sa genèse jusqu'à son issue. Je pense que cela a été un examen extrêmement valide et objectif, qui a donné lieu à des recommandations intéressantes.

J'ajouterai que les membres du jury ont consacré beaucoup de temps à délibérer de leurs recommandations. Je pense qu'ils ont passé trois jours à y réfléchir et à les mettre par écrit. Ils ont reçu quelques conseils, en ce sens qu'à la fin de la déposition de chaque témoin, nous lui demandions quelles recommandations ils pourraient formuler, et nous avons ensuite remis au jury la liste complète des suggestions de tous les témoins. Il avait ainsi

[*Text*]

that had been suggested by every witness who had testified. They were able to do a certain amount of picking and selecting and drawing.

Mr. Reid: Either in a personal capacity, Mr. Berzins, or working from the background of experience as counsel to the inquiry, did those recommendations include all the recommendations you would have made as a result of the testimony before that inquiry?

Mr. Berzins: There were a couple of areas I had highlighted. I submitted a list of my suggested recommendations. There were a couple of areas I highlighted that were not adopted in the recommendations. One of them that comes to my mind and that I still feel important is the need for research in the area. A number of psychiatrists we talked to, Dr. Barker, Dr. Bradford here in Ottawa, testified about the difficulties you have in predicting dangerousness. How is the National Parole Board realistically supposed to know whether a person can be released or not? We recognize this area has been examined to some extent in the past. But the medical people were convinced that more funding and more research is required into this question of identifying dangerous people and developing methods of testing and dealing with them. Unfortunately, the jury did not make that one of their recommendations, that in fact the research area be addressed. That was one they passed. So although they accepted a number of the ones we recommended, not all of them were accepted or incorporated.

Mr. Reid: The committee is anxious to hear as much evidence as it can. Mr. Berzins, if you are prepared to make any further submissions in writing or in testimony today, we would like to have any comment or recommendation you would put forward from the point of view of improving the system.

You made comment about the task force report on the recommendations made by the inquiry. They look good on paper, but the system looked good on paper before too. I want you, if you would, to elaborate on that a bit, on the basis of what errors or omissions—particularly omissions—the task force made in its review of the recommendations and what comment you would make to us for consideration.

Mr. Berzins: I did not feel the task force omitted or made any omissions or errors at all, but in fact they responded, recommendation by recommendation, with their policy position and what was being attempted to be done to address it.

• 1140

What was not really addressed to any great extent by the task force was this concept of a lacking of a goal or an overall purpose for our correctional system, and that was passed on by the task force to the role of the sentencing commission and to the correctional law review. I have some hesitation whether or not those two proceedings—

[*Translation*]

un ensemble de possibilités entre lesquelles il pouvait choisir.

M. Reid: Est-ce que dans ces recommandations se trouvaient toutes celles que vous auriez formulées vous-même, en votre capacité personnelle ou en vous fondant sur votre expérience de conseiller auprès de la commission d'enquête?

M. Berzins: J'avais mis en lumière un certain nombre de points. J'ai soumis moi-même une liste de recommandations que je préconisais. Parmi celles-ci, la commission en a refusé quelques-unes, notamment une que je persiste à considérer comme importante, la nécessité de recherches dans ce domaine. Un certain nombre de psychiatres que nous avons consultés, le docteur Barker, le docteur Bradford, ici, à Ottawa, ont parlé de la difficulté de prédire les comportements dangereux. Comment la Commission nationale des libérations conditionnelles pourrait-elle être censée savoir déterminer si une personne peut être relâchée sans danger ou non? Je sais que des recherches ont déjà eu lieu là-dessus, mais les spécialistes considèrent qu'il faudrait financer davantage de recherches sur l'identification des personnes dangereuses et la mise au point de moyens de traitement. Malheureusement, le jury n'a pas retenu cette recommandation. Ainsi donc, bien qu'il ait accepté un certain nombre de celles que nous préconisions, cela n'a pas été le cas de toutes.

M. Reid: Le Comité tient à entendre autant de témoignages que possible. Si vous êtes disposés à nous faire part par écrit, ou ici même aujourd'hui, d'autres avis ou recommandations qui nous permettraient d'améliorer le système, nous vous en serions reconnaissants.

Vous avez parlé du rapport du groupe de travail qui a examiné les recommandations issues de l'enquête. Celles-ci paraissent très bonnes sur le papier, mais le système paraissait bon sur le papier auparavant. A votre avis, si vous acceptez de nous en dire un peu plus, quelles erreurs ou omissions—et particulièrement quelles omissions—le groupe de travail a-t-il commises dans son examen des recommandations, et que pouvez-vous nous en dire d'autre?

M. Berzins: Je ne pense pas que le groupe de travail ait commis des omissions ou des erreurs; il a au contraire répondu à chaque recommandation individuelle en indiquant sa position et les mesures prises pour l'appliquer.

Le groupe de travail n'a pas réellement fait une étude approfondie de l'absence d'un objectif pour notre système correctionnel. Le groupe de travail a dit que c'était plutôt le rôle de la Commission de détermination de la peine et du programme d'examen du droit correctionnel. Je ne suis pas certain si la Commission de détermination de la

[*Texte*]

the sentencing commission and the criminal law review program—are going to produce any kind of better understanding of the goals in question. I have some knowledge of those documents.

More importantly, when one reads through the task force reaction, they are agreeing with everything that is recommended, with all these proposals and changes, and I asked myself on a number of occasions what existed before then. Surely this is not something now being revealed as a result of one five-week inquest that was not known before and not thought of before and not expressed before. Why now are we having the agreements and the desire to implement all these changes? Surely these problems were recognized by people working in the system for years and years; why the change now? Unfortunately this tragedy did perhaps bring about a genuine impetus to improve and to change, which was not there before.

I think all of us have to approach the matter very optimistically and see this as a genuine intent to improve the system, but not be blinded by paper, and I keep coming back to that all the time. Every system that is designed looks good; let us look at the individual cases.

Mr. Ruygrok: If I remember correctly, the jury recommended the appointment of senior—the people who study the file and what to do with the offender—information co-ordinators, and they have appointed, in the task force, 100 of these co-ordinators, but they are the people who were on that job before and this is an additional workload they have. As Mr. Berzins says, it sounds very good, but the existing staff in the system have an additional workload.

Mr. Reid: If the problem seems so self-evident, the question really asked is why have they not been doing it? Your testimony today will highlight this, and I think some action will be taken.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I have two brief final questions. This is a specific area, but it is one I would like some enlightenment on. It is with respect to this knife-and-note incident, in which less than two months before the murder of Celia there apparently was an incident in which Mr. Sweeney broke into his former girlfriend's apartment and left a note saying "I hate you", and so on, pinned to the table with a knife, and yet somehow this was not communicated to the parole supervisor—obviously a profound breakdown in communication. Were you able to explore this? What reason was given for this failure to communicate this very important question? I know it is a specific detail, but it seems to me it illustrates well one of the links that was broken completely.

Mr. Berzins: That is a very good question, Mr. Robinson. That issue was canvassed in great length, and

[*Traduction*]

peine et le programme d'examen du droit criminel nous permettront de mieux comprendre les objectifs en question. J'ai une certaine connaissance de ces documents.

Ce qui est encore plus important, c'est qu'en lisant le rapport du groupe de travail, on se rend compte qu'il est d'accord avec tout ce qui est recommandé, avec toutes ces propositions et ces changements, et je me suis demandé à plusieurs reprises ce qui existait auparavant. Il ne s'agit certainement pas de quelque chose que l'on apprend suite à une enquête de cinq semaines, quelque chose qui n'était pas connu auparavant, à quoi on n'avait pas pensé et que l'on n'avait pas exprimé auparavant. Pourquoi souhaite-t-on aujourd'hui apporter toutes ces modifications? Les gens qui travaillent dans ce domaine depuis des années ont certainement reconnu ces problèmes, pourquoi veut-on changer le système aujourd'hui? Malheureusement, c'est peut-être cette tragédie qui a réellement motivé un tel désir d'améliorations et de changements qui n'étaient pas là auparavant.

A mon avis, nous devons tous envisager la question de façon très optimiste et voir ce mouvement comme une volonté réelle d'améliorer le système, sans être aveuglés par des documents, et je reviens toujours sur cette question. N'importe quel système semble excellent sur papier; mais il faut prendre chaque cas individuellement.

M. Ruygrok: Si j'ai bonne mémoire, le jury a recommandé la nomination de coordonnateurs principaux des renseignements—de personnes pour étudier le dossier et ce qu'il faut faire avec le contrevenant. Le groupe de travail a nommé 100 de ces coordonnateurs, mais il s'agit de personnes qui travaillaient déjà là auparavant, de sorte que leur charge de travail a augmenté. Comme le dit M. Berzins, cela paraît bien, mais le personnel en place se retrouve avec une charge de travail plus lourde.

M. Reid: Si le problème semble aussi évident, il faut en réalité se demander pourquoi ils ne l'ont pas fait. C'est ce que votre témoignage aujourd'hui fera ressortir, et je pense que des mesures seront prises.

M. Robinson: Monsieur le président, j'aurais deux dernières courtes questions. J'aimerais avoir certaines précisions au sujet de l'incident du couteau et de la note. En effet, moins de deux mois avant la meurtre de Celia, il semblerait que M. Sweeney serait entré par infraction dans l'appartement de son ancien ami et lui aurait laissé une note fixée à l'aide d'un couteau où on pouvait lire: «Je te hais». Cependant, cet incident n'a pas été communiqué à l'agent de liberté conditionnelle, ce qui constitue évidemment un problème grave au niveau des communications. Avez-vous pu approfondir cette question? Quelles raisons a-t-on données pour justifier le fait que l'on n'ait pas communiqué un renseignement aussi important? Je sais qu'il s'agit d'un détail bien précis, mais à mon avis, cela montre bien un manque total de communication.

M. Berzins: C'est une très bonne question, monsieur Robinson. Cette question a été approfondie, et après cinq

[*Text*]

there was no question in the minds of any members of the jury after five weeks what we were referring to when we talked about the knife-and-note incident.

• 1145

Essentially what happens during the course of the incident is Sweeney breaks up his relationship with his usual girlfriend and moves in with another girlfriend, goes back to the former girlfriend's house to collect his belongings, there has been some bad blood between them and some heated arguments, and he leaves on the kitchen table a note saying "I hate you", with the kitchen knife stabbed through it.

Now, the problem is that information about this incident was communicated to Mr. Sweeney's parole supervisor by the former girlfriend, and she communicated to her on a basis of do not tell anybody where you got this information; this is confidential information—if Sweeney ever finds out that I squealed on him that he has been doing things like that and taking drugs and so on at the same time, I am a dead goose. Unfortunately, that confidentiality was respected, and a decision was made, seeing that it was confidential information, that he could not be suspended on the basis of that. However, shortly afterwards when Mr. Sweeney presented himself to the YMCA under a state of intoxication he was suspended right away because there was the hard evidence. So we got into the question of hard evidence, what do you need.

Also, when we questioned the parole people, the supervisors about it, we got answers like how could we ever prove that was Sweeney who did that, because Sweeney went to collect his belongings with a friend of his. I said well my goodness, what motive would there be for anybody else to leave that note there with a knife—"I hate you"—why would a friend leave it? Of course it was Mr. Sweeney. Yet we got caught up in very, very legalistic action.

The police in this respect are not blameless either. The police were called to the scene and wrote it up in their report and did not lay any charges. Then the parole supervisors were later able to say that if the police had taken this situation seriously and if they felt there was evidence linking the knife and a note to Mr. Sweeney, then surely they would have charged him, so that supports our reluctance to do anything.

The other aspect, Mr. Robinson, why it became very, very important, this incident, is that when the decision was made and the information was sent to the Parole Board itself as to Sweeney's behaviour while on parole and when they made the decision to send him back to Kirkpatrick House shortly before the murder, the circumstances of that knife note incident were not reported to the Parole Board. That was explored, and the Parole Board felt that they certainly should have known about the incident; it certainly should have been reported

[*Translation*]

semaines, tous les membres du jury savaient très bien de quoi il s'agissait lorsque nous avons parlé de l'incident de la note fixée à l'aide d'un couteau.

L'incident se résume à ceci: Sweeney rompt avec son amie et décide d'aménager avec une autre fille. Il retourne chez son ancienne amie pour chercher ses affaires personnelles. Comme ils avaient eu une violente dispute, il décide de laisser sur la table de la cuisine une note fichée à l'aide d'un couteau où l'on peut lire «je te hais».

Le problème, c'est que son ancienne amie a parlé de cet incident à l'agent de liberté conditionnelle de M. Sweeney, en lui disant de ne pas dire à qui que ce soit qu'il lui avait donné ce renseignement; qu'il s'agissait d'un renseignement confidentiel et que si Sweeney apprenait qu'elle avait vendu la mèche et dit qu'il faisait ce genre de chose, et qu'il prenait de la drogue, elle était finie. Malheureusement, le caractère confidentiel de cette information a été respecté et on a décidé de ne pas le suspendre pour cette raison. Cependant, peu après que M. Sweeney se soit présenté au YMCA en état d'ébriété, il a été immédiatement suspendu puisque nous avions des preuves irréfutables contre lui. Nous avons donc étudié la question des preuves irréfutables, etc.

Ainsi, lorsque nous avons questionné les agents de liberté conditionnelle à ce sujet, ils ont répondu qu'il ne serait pas possible de prouver que Sweeney était accompagné d'un ami lorsqu'il est allé chercher ses affaires personnelles. J'ai dit: Mon Dieu, pourquoi quelqu'un d'autre laisserait-il une note fichée à l'aide d'un couteau disant «je te hais»—pourquoi un ami ferait-il cela? Il est évident que c'était M. Sweeney. Mais nous ne pouvions rien faire, il fallait respecter la loi au pied de la lettre.

La police n'est pas sans reproche non plus dans toute cette affaire. La police a été appelée sur les lieux, en a fait rapport et n'a pas déposé de plainte. Par conséquent, les agents de liberté conditionnelle ont pu par la suite dire que si la police avait pris la situation au sérieux et si elle croyait qu'il était possible de prouver que M. Sweeney avait laissé cette note fichée à l'aide d'un couteau, elle aurait certainement dû porter plainte, ce qui explique leur hésitation à faire quoi que ce soit.

Une autre raison pour laquelle cet incident a pris beaucoup d'importance, c'est que lorsque la décision a été prise et que le renseignement a été communiqué à la Commission des libérations conditionnelles relativement à la conduite de M. Sweeney pendant sa libération conditionnelle et lorsqu'ils ont décidé de le renvoyer au foyer Kirkpatrick peu après le meurtre, les circonstances entourant cet incident de la note fichée à l'aide d'un couteau n'ont pas été communiquées à la Commission des libérations conditionnelles. La Commission des libérations

[*Texte*]

to them and it was not. The reason why it was not was based on essentially that there was no evidence to substantiate that this was Sweeney and arguments along those lines.

Mr. Robinson: Thank you. I think that particular example illustrates as graphically as anything else what went profoundly wrong here—the fact that after that particular incident the same supervisor, who was well aware of the incident, prepared a suspension report for the Parole Board recommending that this person go back out to Kirkpatrick House and did not even refer to the incident at all in his report.

Mr. Berzins: At the same time, if I could just add this little caveat, I think a real mistake would be made to find or to conclude in any way that the tragedy was linked to an error or omission by any one individual, because every person who testified had explanations for their conduct. Perhaps we have explained it too simplisticly. Very much it was much more our entire process and approaches in our system that led to it rather than any one individual who. . . Clearly, at the end of the day after the inquest there was no one person who was at fault here.

Mr. Robinson: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: One of our research staff, Marlene Koehler, has a question.

Ms Marlene Koehler (Committee Researcher): I just wanted to follow up briefly on the issue of goals.

• 1150

Mr. Ruygrok, in your presentation you suggested that you would not like to put forward a suggestion at this time about what the goals should be. Both witnesses have spoken about the importance of coming to terms with the goals of the system.

Mr. Berzins, you refer to the correctional law review process. In their philosophy paper they set out a statement of goals and principles for corrections. Some years ago the Department of Justice in *Criminal Law in Canadian Society* set out some general purposes and principles for criminal justice generally. Do you think the committee should explore with witnesses those sorts of goals and documents to see what kind of agreement is among the public about the value of those for goals? At this time or in the future, do have any comment about those?

Mr. Berzins: I think it is a very important issue for you to explore. A lot will be done to point you in the direction of the sentencing commission report to find the goals and principles.

Without in any way belittling the fine work done by the Canadian Sentencing Commission, I am concerned about the report and the proposals because they are suggesting a more mathematic, more scientific approach to arriving at numbers. They are concerned about the

[*Traduction*]

conditionnelles estime qu'elle aurait certainement dû être mise au courant de l'incident, mais on ne l'a pas fait. La raison pour laquelle on ne l'a pas fait, c'est qu'il n'y avait aucune preuve que Sweeney était l'auteur de cette note.

M. Robinson: Merci. Je pense que cet exemple illustre très bien ce qui a réellement causé le problème—le fait qu'après cet incident le même agent, qui était bien au courant de l'incident, a rédigé un rapport de suspension à l'intention de la Commission des libérations conditionnelles, dans lequel il recommandait que cette personne retourne au foyer Kirkpatrick sans même mentionner quoi que ce soit de l'incident dans son rapport.

M. Berzins: Si vous me permettez d'ajouter ce petit commentaire, je pense qu'on ferait réellement une erreur en concluant que la tragédie était due à une erreur ou à un oubli de la part d'une personne, parce que touts ceux qui ont témoigné ont pu expliquer leur conduite. Nous avons peut-être expliqué les choses de façon trop simpliste. Il faut plutôt blâmer tout le processus et la façon dont fonctionne notre système plutôt qu'une seule personne qui. . . Il est clair qu'à la fin de la journée, après l'enquête, aucune personne n'était fautive dans cette affaire.

M. Robinson: Merci, monsieur le président.

Le président: Une de nos recherchistes, Marlene Koehler, voudrait poser une question.

Mme Marlene Koehler (recherchiste du Comité): Je voulais tout simplement revenir très brièvement sur la question des objectifs.

Monsieur Ruygrok, dans votre exposé, vous avez dit que vous n'aviez pas l'intention, pour l'instant, de suggérer quels devraient être les objectifs. Les deux témoins ont parlé de l'importance de concilier les objectifs du système.

M. Berzins, vous avez parlé du processus du droit correctionnel. Les services ont rédigé par écrit une liste des objectifs et des principes qui les intéressent. Il y a quelques années le ministère de la Justice dans *Criminal Law in Canadian Society* a établi certains principes généraux de la justice criminelle en général. Pensez-vous que le Comité devrait interroger des témoins sur ce genre d'objectifs et documents pour voir si la population partage leur avis sur l'importance de ces objectifs? J'aimerais avoir votre réaction, maintenant ou plus tard.

M. Berzins: Je pense que c'est une question très importante que vous étudiez. On essaiera de vous orienter vers le rapport de la Commission de détermination de la peine pour la définition des objectifs et principes.

Sans miniser pour autant le bon travail effectué par cette Commission, ce rapport m'inquiète, ainsi que les propositions qu'il contient, vu qu'il suggère une démarche mathématique plus scientifique pour déterminer la durée de la peine. Il s'inquiète de la

[*Text*]

disparity of sentences across Canada and they have a formula that is nearly mathematical for arriving at just how long a person should be sent to jail. In my view it begs some of the more important questions about why people are sent to jail in the first place.

The other approach that gives me some concern is an attempt to place all the goals in one basket. I do not think it can be done. Much time is spent on the approach saying that rehabilitation used to be the idea, was the goal at one point in time, and that it clearly has not worked so we have to look at something else. Then it used to be protection of public. . . Obviously it cannot be punishment.

The problem so far as I see it is that there are different goals for sentencing people to jail depending upon the individual you deal with. Surely if you are dealing with a person who commits a bizarre offence or a bizarre sexual act, which speaks of a disturbed personality, a goal has to be rehabilitation to try to understand why the person did what they did, to try to make him a better individual, and to get to the root of the problem. You have to deal with the person as a sick individual in a way. However, if you have a hardened bank robber who keeps commiting robberies one after another, the goal may well have to be protection of the public and incarceration. It is a different goal.

I think the problem with our system is that we lump everybody together. The sexual offender, fraud artist, bank robber, manslaughterer and murderer appear in the same institution. They are all here and we deal with them all basically the same way. It is why I think it is important that when a judge sentences somebody to jail, we try to identify as early as possible what the purposes are and what we are trying to do.

There is just one other point I would like make, and I strongly want to emphasize that I do not represent the Ontario ministry on this particular issue. These are my own personal views. One of the areas everybody you talk to will tell you about is the tremendous fragmentation of the criminal justice correctional parole system, etc. It has been recognized through reports over and over again.

I do not know if you have the mandate or the jurisdiction to do it, but surely somebody has to come to grips with the division of provincial and federal powers in that area. Knowing the efforts being made by the Minister of Justice federally and by the attorney generals provincially, it is difficult to accomplish any kind of meaningful change when the jurisdiction is so divided.

• 1155

Does it really make sense that a person sentenced to two years less a day or less should go into the provincial system, while somebody with two years or more goes into the federal system? Each system has its bureaucracies of

[*Translation*]

disparité des sentences dans tout le Canada, propose une formule quasi mathématique pour déterminer précisément combien de mois la personne devra être emprisonnée. Cela conduit à se poser des questions plus importantes, à savoir pourquoi les gens sont-ils jetés en prison.

Ce qui m'inquiète également, c'est le fait que la Commission semble placer tous ses oeufs dans le même panier. Je ne pense pas que ce soit faisable. On passe beaucoup de temps à dire qu'autrefois c'était la réadaptation qui était à la mode, l'objectif mais que celle-ci n'ayant pas donné de bons résultats, il fallait trouver une autre solution. Ensuite on a parlé de la protection du public. . . Il n'est pas question de châtiment, c'est clair.

Le problème, selon moi, c'est que les raisons pour lesquelles les gens sont condamnés à des peines de prison diffèrent selon les individus. S'il s'agit de quelqu'un qui a commis un crime bizarre, d'ordre sexuel peut-être, ce qui indique des troubles de la personnalité, un des objectifs est de le réadapter, d'essayer de comprendre sa motivation, essayer d'en faire un être meilleur et d'attaquer le problème à sa racine. Quand les gens sont malades on n'aborde pas leur cas de la même façon. Mais s'il s'agit d'un criminel endurci, un voleur de banque qui commet vol sur vol, l'objectif est peut-être de protéger le public en l'incarcérant. Ce n'est pas le même objectif.

Je pense que dans notre système le problème c'est qu'on met tout dans le même sac—le délinquant sexuel, le faussaire, le voleur de banque, la personne coupable d'homicide et l'assassin. Ils sont tous mis dans le même sac et on les traite tous de la même façon. C'est pourquoi, à mon avis, lorsqu'un juge condamne quelqu'un à une peine de prison, on essaie tout d'abord de voir dans quel but il est condamné et ce qu'on espère obtenir par là.

Il y a un autre point que j'aimerais indiquer, et je voudrais d'abord souligner que je ne représente pas le ministère de l'Ontario en l'occurrence, c'est qu'il s'agit là simplement de mon opinion personnelle. Tout le monde vous parlera de la fragmentation énorme du système de libération conditionnelle du droit criminel. . . C'est un état de chose qui a été mentionné dans un grand nombre de rapports.

Je ne sais pas si vous avez compétence en la matière, mais quelqu'un devrait sûrement s'occuper de concilier la répartition des pouvoirs fédéraux et provinciaux dans ce domaine. Nous connaissons les efforts déployés par le ministre de la Justice au fédéral et par les procureurs provinciaux également, mais il est difficile de mettre en oeuvre un changement véritable lorsque les pouvoirs sont ainsi divisés.

Trouvez-vous normal que la personne qui est condamnée à deux ans de prison moins un jour relève du provincial alors que celle qui est condamnée à deux ans et plus relève du système fédéral? Chaque système a sa

[*Texte*]

parole boards, parole officers, and correctional services. Each system has its levels of security. Would it not make more sense to have one correctional system and sentence not according to provincial jurisdiction but rather according to the type of offence committed and the sentencing goal desired?

I know that it is a sensitive political question, this question of division of jurisdictions. But to do justice to the problem, you have to look carefully and offer your suggestions and recommendations.

The Chairman: Thank you. Mr. Ruygrok, do you wish to add to anything?

Mr. Ruygrok: I have one more point. In my view, the legal system looks in the past and the National Parole Board looks in the future and takes a risk with an offender.

I was disturbed when Bill C-67 was in front of Parliament that the Senate felt the legal system should step in and decide on parole. I feel that is a different task all together. It is a risk-taking in the future.

My personal experience has no hang-up with the Parole Board, but I have a hang-up with parole supervision. That is all.

The Chairman: Thank you very much. May I, not just as chairman of the committee, but as a local member of Parliament who shared the outrage of my constituents arising out of this unnecessary murder, thank you both very much for providing the committee with the benefit of your sad experience and your wisdom. Mr. Ruygrok, we will do what we can to ensure that something positive can come out of these tragic events.

Mr. Ruygrok: That is my goal.

The Chairman: I thank all members of the committee for their co-operation, and I remind them that we will have a brief in-camera meeting following this meeting. I will give the press five minutes to take pictures if they wish. Thank you.

[*Traduction*]

structure de commission de libération, d'agents de libération et de services correctionnels. Chaque système a ses propres niveaux de sécurité. Ne serait-il pas préférable d'avoir un système correctionnel unique qui relèverait non pas de la compétence d'une province mais qui serait fonction du type de crime commis et de l'objectif visé par la sentence?

Je sais que c'est une question épineuse sur le plan politique, cette question de la division des pouvoirs. Mais en toute justice, c'est une question qui mérite d'être étudiée soigneusement et vous pourriez faire des recommandations et des suggestions.

Le président: Merci. Monsieur Ruygrok, voulez-vous ajouter quelque chose?

M. Ruygrok: J'ai encore un point. A mon avis, le système juridique est passéiste et la Commission des libérations conditionnelles a l'oeil tourné vers l'avenir et prête à assumer des risques lorsqu'elle remet un délinquant en liberté.

Lorsque le projet de loi C-67 était à l'étude au Parlement, j'étais perturbé de constater que selon le Sénat, le système juridique devait pouvoir intervenir et décider si la personne devait être mise en liberté ou non. A mon avis, c'est faire fausse route. C'est simplement un risque qu'on assume pour l'avenir.

Je n'ai jamais éprouvé de difficulté quant à la Commission des libérations, mais la surveillance des personnes remises en liberté, c'est autre chose. Je n'ai rien d'autre à ajouter.

Le président: Je vous remercie. Peut-être pas seulement en tant que président de ce Comité, mais en tant que député qui partage l'indignation de ses électeurs devant ce crime insensé, je vous remercie tous les deux d'avoir fait profiter le Comité de votre triste expérience et de votre sagesse. Monsieur Ruygrok, nous ferons de notre mieux pour que cette mort tragique n'ait pas été vaine.

M. Ruygrok: C'est là mon objectif.

Le président: Je remercie tous les membres du Comité de leur collaboration et je leur rappelle que nous allons avoir immédiatement une courte séance à huis clos. J'accorderai cinq minutes aux journalistes pour prendre des photos s'ils le souhaitent. Je vous remercie.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

Andrejs Berzins, Q.C., Crown Attorney for the District of Ottawa-Carleton;

Gerry W. Ruygrok.

TÉMOINS

Andrejs Berzins, c.r., Procureur de la Couronne pour le district d'Ottawa-Carleton;

Gerry W. Ruygrok.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Government Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 27

Tuesday, December 1, 1987

Chairman: David Daubney

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 27

Le mardi 1er décembre 1987

Président: David Daubney

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Justice and Solicitor General

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), consideration of matters relating to the Canadian Security Intelligence Service

CONCERNANT:

Conformément à son mandat en vertu de l'article 96(2) du Règlement, examen de questions relatives au Service canadien du renseignement de sécurité

APPEARING:

The Honourable James Francis Kelleher, Solicitor General of Canada

WITNESSES:

(See back cover)

COMPARAÎT:

L'honorable James Francis Kelleher, Solliciteur général du Canada

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LIBRARY JAN - 4 1988 University of Toronto

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987

27487

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL

Chairman: David Daubney

Vice-Chairman: Rob Nicholson

Members

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Luke Morton
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

Président: David Daubney

Vice-président: Rob Nicholson

Membres

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité
Luke Morton

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 1, 1987
(55)

[*Text*]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met in Room 308 West Block at 9:35 o'clock a.m., this day, the Chairman, David Daubney, presiding.

Members of the Committee present: David Daubney, Robert Horner, Allan Lawrence, Rob Nicholson, John V. Nunziata and Svend J. Robinson.

Acting Member present: Joe Reid for Jim Jepson.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Philip Rosen, Research Officer.

Appearing: The Honourable James Francis Kelleher, Solicitor General of Canada.

Witnesses: Reid Morden, Director of the Canadian Security Intelligence Service; John Tait, Deputy Solicitor General of Canada.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee proceeded to consider matters relating to the Canadian Security Intelligence Service.

The Minister made a statement and, with the witnesses, answered questions.

At 11:05 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Luke Morton
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 1er DÉCEMBRE 1987
(55)

[*Traduction*]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit, aujourd'hui à 9 h 35, dans la pièce 308 de l'Édifice de l'Ouest, sous la présidence de David Daubney, (*président*).

Membres du Comité présents: David Daubney, Robert Horner, Allan Lawrence, Rob Nicholson, John V. Nunziata et Svend J. Robinson.

Membre suppléant présent: Joe Reid remplace Jim Jepson.

Aussi présent: *De la Bibliothèque du Parlement*: Philip Rosen, attaché de recherche.

Comparaît: L'honorable James Francis Kelleher, Solliciteur général du Canada.

Témoins: Reid Morden, directeur du Service canadien du renseignement de sécurité; John Tait, sous-solliciteur général du Canada.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité entreprend d'examiner les questions relatives au Service canadien du renseignement de sécurité.

Le Ministre fait une déclaration, puis lui-même et les témoins répondent aux questions.

À 11 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Luke Morton

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Tuesday, December 1, 1987

• 0937

The Chairman: Order, please.

We are meeting in accordance with our mandate under Standing Order 96.(2) to consider matters relating to the Canadian Security Intelligence Service.

I am happy to welcome back to the committee the Solicitor General of Canada, the Hon. James Kelleher, QC, accompanied by the Deputy Solicitor General, John Tait, and the new head of CSIS, Mr. Reid Morden.

Mr. Minister, we have a copy of your opening statement, and I suggest that you just highlight the main points in that as we are limited in time.

Hon. James F. Kelleher (Solicitor General of Canada): Mr. Chairman, I certainly want to take the opportunity to thank you and the members of the committee for this opportunity to be here this morning. As you might expect, I want to discuss the action I have taken on the study by the Osbaldeston team and a number of other initiatives I have taken since I became Solicitor General in 1986.

We certainly have had our share of successes, but unfortunately, given the nature of the business of CSIS, these do not become public. What have become public, of course, are some of the problems we have experienced from time to time, which perhaps present a rather unfair picture of the service to the public.

We all, and particularly myself, have to work at demystifying CSIS. Particularly, we have to assure the people of Canada that CSIS is a very worthwhile organization. I quote from the Osbaldeston report:

> CSIS is a new and important institution deserving our support and understanding. We would, in the strongest possible terms, affirm that it is a vital and necessary part of the protection of those democratic ideals and principles upon which our nation is built.

• 0940

I would like to dispel some myths, Mr. Chairman, and I think it is important.

Security intelligence is counter-intelligence and forewarning. CSIS has authority to investigate only to detect espionage, terrorism and subversion as defined under the CSIS Act. They have not been given authority

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mardi 1er décembre 1987

Le président: Mesdames et messieurs, la séance est ouverte.

Nous débattons aujourd'hui, conformément à l'article du Règlement 96.(2), de questions se rapportant au Service canadien du renseignement de sécurité.

J'ai le plaisir de souhaiter de nouveau la bienvenue au solliciteur général du Canada, l'honorable James Kelleher, c.r., accompagné du sous-solliciteur général, M. John Tait, et du nouveau directeur du SCRS, M. Reid Morden.

Monsieur le ministre, nous avons en main un exemplaire de votre déclaration préliminaire et, comme nous disposons d'un temps limité, je suggère que vous nous en présentiez les grandes lignes.

L'honorable James F. Kelleher (Solliciteur général du Canada): Monsieur le président, je tiens d'abord à vous remercier, vous et les membres du Comité, pour votre invitation. Comme vous vous y attendez, je parlerai des mesures que j'ai prises depuis que j'ai accédé à la charge de solliciteur général en 1986, notamment à l'égard de l'étude de l'équipe d'Osbaldeston.

Il ne fait aucun doute que nous avons, nous aussi, à notre actif de belles réalisations, mais en raison de la nature des activités du SCRS, celles-ci ne sont pas connues du public. Ce qui vient aux oreilles du public, naturellement, ce sont les difficultés que nous avons pu connaître à l'occasion, si bien que l'image que nous projetons aux yeux de la population ne nous rend pas vraiment justice.

Nous devons tous nous employer, et moi le premier, à démystifier le SCRS. Il nous faut, en particulier, convaincre la population du Canada que le SCRS a sa raison d'être. Permettez-moi de citer le rapport Osbaldeston:

> Le SCRS est un organisme nouveau et important qui mérite de notre part appui et compréhension. Nous affirmons, avec la plus grande conviction, qu'il contribue de façon essentielle à la protection des idéaux et des principes démocratiques sur lesquels repose la nation.

Je voudrais d'abord dissiper certains mythes, monsieur le président, je pense que c'est important.

Le renseignement de sécurité veut dire contre-espionnage et avertissement. Le SCRS n'a le pouvoir de faire enquête que pour dépister les activités d'espionnage, de terrorisme et de subversion, suivant la définition de la

[*Texte*]

to operate as a traditional "spy organization" as do other well-known foreign agencies. CSIS is different also in that it is a creation of Parliament, not of the executive, and its activities are defined and circumscribed by the CSIS Act.

We should also bear in mind that CSIS was not a new beginning but rather a transformation. It is a direct descendant of the RCMP Security Service. After only three years, I do not think it is unusual that they would carry forward many of the traits they had when they were part of the Royal Canadian Mounted Police.

It was difficult, we should all bear in mind, to obtain trained personnel from any source other than the Royal Canadian Mounted Police. It has been a difficult task for those members having to learn to operate within their new civilian environment while carrying on a very difficult task. Large organizations or small organizations do not change overnight. In retrospect, there were probably unrealistic expectations placed on CSIS from all sides: government, the public and by CSIS itself.

We are now halfway into their mandate from the time they came into being and I think it is a very appropriate time for the mid-course adjustment and assessment which has been made by Osbaldeston.

I think, quite properly, Osbaldeston has looked at the intrinsic tensions between civil liberties and security. Security is a necessity but the security intelligence collection must be balanced delicately with restraint or it could stifle the very democracy it is called upon to protect.

We feel Canada is very fortunate in this area with the structure we have in the CSIS Act and with the individuals we have in the service. The biggest issues we have to face are not of black and white or clearly wrong or clearly right, but issues of balance and judgment in grey areas. This indicates the need for government policy direction.

The second area is that of strengths and weaknesses within CSIS. Obviously, there is good and bad. Some work in resources that might have gone into weaker areas has over the past few years gone into addressing the complications of creating a new agency and adapting to the requirements of the CSIS Act. In hindsight, perhaps that was not the best course for them to follow.

Certainly, our problems are noted and have been duly noted by the Security Intelligence Review Committee. That is their problem. I think it is accepted that in areas of counter-subversion, security screening and personnel policy, our progress has not been fast enough or good enough.

[*Traduction*]

Loi sur le SCRS. Ce pouvoir n'autorise absolument pas les opérations clandestines traditionnelles qui ont rendu célèbres certaines organisations étrangères. Le SCRS a également ceci de particulier qu'il émane du Parlement, et non de l'exécutif, et que ses activités sont bien définies dans la Loi sur le SCRS.

Il importe de se rappeler également que le SCRS n'est pas une création de toute pièce, mais un service renouvelé, qui descend directement du service de sécurité de la GRC. Après trois ans d'existence seulement, je ne pense pas qu'il soit insolite qu'il ait conservé bon nombre des caractéristiques qu'il possédait déjà à l'époque de la Gendarmerie royale du Canada.

Ce n'était pas chose facile, ne l'oublions pas, de recruter du personnel ayant la formation voulue ailleurs qu'à la GRC. Il a fallu que chacun apprenne à travailler dans un nouveau cadre civil tout en s'acquittant d'une tâche extrêmement complexe. Les grands organismes, ni même les petits d'ailleurs, ne changent pas du jour au lendemain. Avec le recul, on se rend compte aujourd'hui que de tous côtés on s'était sans doute nourri d'illusions au sujet du SCRS, tant au gouvernement que dans la population et le SCRS lui-même.

Le service se retrouve aujourd'hui à mi-chemin dans l'exécution de son mandat et le moment ne pourrait être mieux choisi pour faire le point et rectifier le tir, notamment à la lumière des recommandations du rapport Osbaldeston.

Osbaldeston a examiné, non sans pertinence, les tensions fondamentales qui existent entre les libertés civiles et la sécurité. La sécurité est essentielle, mais la collecte de renseignements doit respecter certaines limites sous peine de saper les fondements de la démocratie que le service est censé protéger.

Nous croyons que le Canada a tout lieu de se féliciter des structures que lui accorde la Loi sur le SCRS et des personnes qui le représentent au sein du service. Notre monde n'est pas manichéen. Les grandes questions que nous avons à trancher ne portent pas sur des droits fondamentaux, mais sur quelques zones d'ombre qu'il convient d'éclaircir. C'est au gouvernement qu'il appartient d'en préciser l'orientation.

À un niveau moins élevé, il y a évidemment les bons et les mauvais côtés de l'administration du SCRS. Certaines ressources qui auraient pu utilement servir à combler des lacunes au cours des dernières années ont été absorbées par tous les imprévus de la mise sur pied d'un nouvel organisme et de l'adaptation aux exigences de la Loi sur le SCRS. A posteriori, on pourrait faire valoir que les choix n'ont pas toujours été heureux.

Il reste que nous avons pris bonne note des difficultés à régler et qui ont été signalées par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Au total, il est reconnu que dans le domaine de l'anti-subversion, des enquêtes de sécurité et de la politique d'administration du personnel, les progrès n'ont pas été assez rapides ni suffisants.

[*Text*]

As a result of my own concerns in this area, and that expressed by the Security Intelligence Review Committee, we appointed the Osbaldeston team to address the civilianization and management of CSIS and the counter-subversion work of CSIS.

As you know, the report was released yesterday. It is short and to the point; 34 recommendations aimed at improving management and effectiveness of the service. I have reviewed all of them and I commit myself to implementing all of them where I have the authority to do so and I shall be personally overseeing their implementation.

I should advise you that I have established a steering committee consisting of my deputy, Mr. John Tait, Mr. Gerry Duclos, who worked on the advisory team with Mr. Osbaldeston, and Mr. Reid Morden, the Director of CSIS. I have directed CSIS to review all counter-subversion targets with a view to reducing the number of targets. We are disbanding the counter-subversion branch and the activities there will be placed, as appropriate, under counter-terrorism and counter-espionage.

• 0945

In addition, I have directed CSIS to review all of its files and to develop a comprehensive set of guidelines on file retention in conformity with the CSIS Act. This action is in preparation for the destruction of all files inherited from the RCMP Security Service that do not fall under the CSIS mandate, especially in the counter-subversion area.

This destruction will not begin until I am satisfied with the proposed review of the files and until agreement is reached with the special war crimes investigation unit in the Department of Justice so that no CSIS file relevant to their work is destroyed.

I would think that the review and reduction of counter-subversion operations that I have mentioned will mean that CSIS will in the future be opening far fewer files. We are going to be putting tighter controls on the use of intrusive investigative techniques such as informants and technical intercepts.

There were quite a few recommendations in the management and organizational area. I have accepted them all, and CSIS is already working to put them into effect.

We are going to have a good, comprehensive personnel policy to ensure that we get the broad mix of skills we need, and we wish to provide for staff training and development so we can acquire managerial leadership.

I should note that in that regard we have created two new positions of deputy directors. There will now be a total of four. Three of those are being staffed by people from outside the service. The new director of the

[*Translation*]

Pour tenir compte de mes propres préoccupations à cet égard, ainsi que de celles formulées par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, nous avons créé le groupe consultatif Osbaldeston, chargé d'étudier les modalités d'administration civile du SCRS et ses responsabilités en matière d'anti-subversion.

Comme vous le savez, le rapport a été rendu public hier. Il est bref et percutant dans ses 34 recommandations destinées à améliorer la gestion et l'efficacité du service. Je les ai examinées personnellement dans leur intégralité et je m'engage à adopter toutes celles qui relèvent de ma compétence. Je veillerai personnellement à leur mise en oeuvre.

Je dois vous informer que j'ai formé un comité directeur, comprenant mon adjoint, M. John Tait, M. Gerry Duclos, qui faisait partie du groupe consultatif de M. Osbaldeston, et M. Reid Morden, directeur du SCRS. J'ai demandé au SCRS de revoir toutes les cibles d'anti-subversion dans le but d'en réduire le nombre. Nous nous apprêtons à démanteler la direction anti-subversion, dont les activités seront confiées, selon les besoins, au service anti-terrorisme et au service de contre-espionnage.

J'ai demandé par ailleurs au SCRS d'examiner tous ces dossiers et d'élaborer des directives complètes sur la conservation des dossiers qui soient conformes aux dispositions de la Loi sur le SCRS. Nous nous préparons ainsi à détruire tous les dossiers hérités du Service de sécurité de la GRC qui ne sont pas du ressort du SCRS, en particulier dans le domaine de l'anti-subversion.

La destruction de ces dossiers ne commencera pas avant que je ne sois entièrement satisfait de l'examen effectué et qu'on se soit entendu avec le Service spécial d'enquête sur les crimes de guerre du ministère de la Justice pour lui transmettre les dossiers qui le concernent.

J'ai l'impression que l'examen et la réduction des opérations d'anti-subversion dont je viens de parler auront pour effet de limiter à l'avenir le nombre de nouveaux dossiers ouverts par le SCRS. Nous allons faire preuve de vigilance pour combattre les recours à des techniques d'enquête abusives, comme celles des informateurs et de l'écoute électronique.

Plusieurs recommandations du rapport portent sur la gestion et l'organisation. Je les ai toutes acceptées et le SCRS travaille déjà à les mettre en oeuvre.

Nous allons nous doter d'une politique globale de gestion du personnel qui nous permettra de disposer de toute la gamme de spécialistes dont nous avons besoin et nous allons lancer des programmes de formation et de perfectionnement afin d'accroître la compétence de gestion.

Comme première étape dans cette direction, nous avons créé deux nouveaux postes de sous-directeur, ce qui porte le total à quatre. Trois de ces postes seront pourvus par des personnes de l'extérieur du service. Le secrétariat

[*Texte*]

secretariat will also be coming from outside the service, and she is a woman.

I want to initiate a public awareness program with the people of Canada to improve Canada's understanding of what we are doing.

Certain other issues the independent advisory team touched upon are being addressed already. In response to the report of the Commissioner of Official Languages, CSIS was instructed to develop an action plan to meet the three broad objectives of the Official Languages Act. I have just recently approved the Services Action Plan on Official Languages, as has the Treasury Board. In essence, the action plan will allow CSIS to offer full service to the public in both languages and French will become a real language of work within the service within three years.

Furthermore, significant progress towards equitable representation of francophones at all levels of CSIS will be made.

I would like to file with the committee that particular action plan, which has been approved by Treasury Board. I hope to be meeting in the immediate future with the joint chairmen of the Standing Committee on Official Languages to discuss the plan with them.

Complementary action plans on representation for women and visible minorities are also being developed. Training is going to be improved through the re-establishment of the Sir William Stephenson Academy at a site in the national capital region. I stress that. The article in *The Globe and Mail* this morning suggested it was going to be reopened at Camp Borden; that is not correct. It will be reopened here in the national capital region. There will be a greater commitment to management training at all levels.

Certainly, CSIS exists to protect our Constitution and our democracy. The officers must be committed to this purpose and understand and abide by the constraints placed upon them. This is not always easy when the opponents do not play by the same rules as we do, but nevertheless it is the only course acceptable to us.

• 0950

My commitment to you is to do all that is possible to have an effective security intelligence service that protects and indeed represents Canadian values, traditions, and laws.

The CSIS Act, as you know, requires a committee of the House or a committee of both Houses to undertake a review of the act after five years or beginning in July 1989. The government is determined that the changes which I have spoken to you about today will be in place and working for the greater security and liberty of Canadians at the time of that review.

[*Traduction*]

sera lui aussi dirigé par quelqu'un de l'extérieur, en l'occurence une femme.

J'ai l'intention de lancer un programme de sensibilisation de la population canadienne afin de mieux faire comprendre notre mission.

Certaines questions mises en évidence par le groupe consultatif indépendant ont déjà été réglées. À la suite de la publication du rapport du Commissaire aux langues officielles, il a été demandé au SCRS de mettre au point un plan d'action lui permettant d'atteindre les trois grands objectifs de la Loi sur les langues officielles. Je viens d'approuver le plan d'action des services sur les langues officielles, déjà ratifié par le Conseil du Trésor. En résumé, ce plan d'action vise à permettre au SCRS d'offrir l'éventail complet de ses services à la population dans les deux langues officielles et à faire du français, d'ici trois ans, une véritable langue de travail.

Enfin, le plan devrait aboutir à des progrès importants dans la voie d'une représentation équitable des francophones à tous les échelons du SCRS.

Je tiens à déposer ce plan d'action, qui a été approuvé par le Conseil du Trésor, auprès du Comité. J'ai bon espoir de pouvoir rencontrer sous peu les coprésidents du Comité permanent des langues officielles afin d'en discuter avec eux.

Nous mettons actuellement la dernière main à des plans d'action complémentaires sur la représentation des femmes et de minorités visibles. Pour améliorer la formation, il est prévu de réouvrir la Sir William Stephenson Academy dans la région de la Capitale nationale. J'insiste sur cet emplacement. Dans un article du paru dans *The Globe and Mail* de ce matin, on laissait entendre qu'elle serait réouverte au Camp Borden, ce qui est inexact. La réouverture se fera ici même dans la région de la Capitale nationale. Il sera ainsi plus facile de former les gestionnaires à tous les niveaux.

Il ne fait aucun doute que le SCRS a pour mission de défendre notre Constitution et notre démocratie. Nos agents doivent épouser cette cause, comprendre et accepter les responsabilités qui en découlent. Ce n'est pas toujours facile, lorsque leurs adversaires ne se soumettent pas aux mêmes règles du jeu, mais c'est là la seule ligne de conduite qui nous semble acceptable.

Je prends devant vous l'engagement de faire tout ce qui est en mon pouvoir pour que le Canada dispose d'un service du renseignement de sécurité efficace, capable de protéger et de refléter nos valeurs, nos traditions et nos lois.

La Loi sur le SCRS, comme vous le savez, ordonne qu'un comité de la Chambre des communes ou du Parlement entreprenne l'examen de la loi au bout de cinq ans, soit à partir de juillet 1989. Le gouvernement insiste pour que les changements dont j'ai parlé aujourd'hui soient à l'oeuvre à ce moment-là pour assurer la sécurité et la liberté des Canadiens.

[*Text*]

The Chairman: Thank you very much, Minister. We will begin our period of questioning with a representative of the Official Opposition. I remind members that on the first round it is 15 minutes per party. I invite Mr. Nunziata to begin the questioning, please.

Mr. Nunziata: I would like to take the opportunity to welcome the Solicitor General, Mr. Tait, and Mr. Morden.

But for a false affidavit, you would probably not be here today. I would like to get your understanding of exactly what happened. In my view it was a deliberate attempt to mislead the court. Once the false portions of the affidavit were removed from the affidavit, there was nothing left. I am wondering how it was possible for a mistake or an oversight to result in a so blatantly misleading affidavit.

Mr. R. Morden (Director, Canadian Security Intelligence Service): Thank you for your welcome, Mr. Nunziata.

Putting aside your assumption that there was an intent to mislead, I must say to you that in the reviews which have been carried out—one that was in progress when I arrived on the scene and one which I subsequently asked to be undertaken—I have found no evidence of a deliberate intent to mislead the court.

Mr. Nunziata: I understand some people were disciplined. Were they disciplined because of gross incompetence?

Mr. Morden: There was in place at the time a set of checks and balances, both in the region which originated the application for the warrant and again when applying for the warrant at the headquarters in Ottawa. However, in the end, this set of checks and balances was essentially not tight enough.

There was a certain amount of sloppiness in the way the information was handled. Unfortunately, this sloppiness was not caught in the subsequent supervisory chain, either in B.C. or in Ottawa. As the Minister said yesterday, measures have been taken to rectify what were shown up to be glaring gaps in that process.

Mr. Nunziata: How is it possible for there to be a complete fabrication of an event? I could understand if dates were wrong or names were spelled incorrectly, but in that particular affidavit there were complete fabrications. How was that possible with professional security intelligence officers?

Mr. Morden: There were omissions and there were errors in detail. I do not think there was a deliberate fabrication of events.

When looking at the disciplinary aspects of this—I must say this was not necessarily the happiest chore to undertake as one of my first duties—I had to consider the events and the atmosphere surrounding matters at the

[*Translation*]

Le président: Merci beaucoup, monsieur le ministre. Nous allons ouvrir la période des questions en donnant la parole à un représentant de l'Opposition officielle. Je rappelle aux membres qu'ils sont limités à 15 minutes chacun dans leur première intervention. J'invite donc M. Nunziata à entamer le débat.

M. Nunziata: Je tiens tout d'abord à souhaiter la bienvenue au Solliciteur général, à M. Tait et à M. Morden.

Sans cet incident de faux témoignage, vous ne seriez sans doute pas ici aujourd'hui. J'aimerais que vous nous expliquiez exactement ce qui s'est passé. D'après ce que j'ai pu comprendre, il s'agissait d'une tentative délibérée de tromper la Cour. Une fois le témoignage purgé de ces faussetés, il ne restait plus rien. Je me demande comment une erreur ou une négligence a pu être causée par un témoignage si manifestement trompeur.

M. R. Morden (directeur, Service canadien du renseignement de sécurité): Je vous remercie de la gentillesse de votre accueil, monsieur Nunziata.

Si on laisse de côté pour l'instant votre hypothèse de faux témoignage, je dois dire que dans les enquêtes qui ont été menées—dont une qui avait déjà commencé au moment où je suis arrivé et une autre que j'ai moi-même commandée je n'ai pu constater aucune preuve d'intention de tromper la Cour.

M. Nunziata: Je crois comprendre que certaines personnes ont subi des sanctions. Etait-ce pour des raisons d'incompétence flagrante?

M. Morden: On avait mis en place à l'époque un appareil de contrôle, aussi bien dans la région où le mandat d'origine a été demandé qu'à l'administration centrale d'Ottawa où la requête a été présentée une deuxième fois. Il s'est avéré, au bout du compte, que cet appareil était insuffisant.

Un certain degré de négligence dans le traitement de l'information ne fait aucun doute. Malheureusement, les négligences sont passées inaperçues aux échelons supérieurs de la hiérarchie, tant en Colombie-Britannique qu'à Ottawa. Comme le ministre l'a déclaré hier, des mesures ont été prises pour combler les lacunes flagrantes du processus.

M. Nunziata: Mais comment a-t-on pu fabriquer un événement de toutes pièces? Je pourrais comprendre qu'on se soit trompé de date ou qu'on ait fait des erreurs dans l'orthographe d'un nom, mais ce témoignage particulier était cousu de fil blanc. Comment des professionnels du renseignement de sécurité ont-ils pu s'y laisser prendre?

M. Morden: Il y a eu certes des omissions et des erreurs de détails. Je ne crois pas, toutefois, qu'on ait fabriqué délibérément des événements.

Pour répondre à votre question sur les sanctions disciplinaires—et je dois avouer que cette corvée n'est pas nécessairement la plus agréable lorsqu'on vient d'arriver—j'ai dû tenir compte des faits et de l'atmosphère

[*Texte*]

time. The events taking place, of course, were in the immediate aftermath of the Air India and Narita Airport events and there was a good deal of pressure on people to do the work they had been assigned to do. They were working very long hours over sustained periods of time and, inevitably, when people get tired they get sloppy.

• 0955

I have looked upon the environment surrounding the events at the time as mitigating circumstances. I think I am satisfied, certainly in my own mind, that while mitigating, they were not in any way excusable and I have imposed a range of disciplinary measures across quite a substantial number of people who were involved, after a considerable process of identification and assessing level of culpability.

Mr. Nunziata: Unfortunately, the former Solicitor General was not on the list, your predecessor who had to approve of that particular affidavit.

Now, the excuse being given is that there was considerable pressure following the Air India disaster. But it seems to me that if there was pressure, the pressure would be on the criminal investigation; the pressure would be with the RCMP. Why would CSIS feel pressure? They are not in the business of investigating criminal activities, so what would bring about the pressure in the days and weeks that followed Air India? Is it possible they felt pressured because they felt that somehow they failed in some way in warning the police about the potential threat to Air India? Were they trying to perhaps cover up their incompetence?

Mr. Morden: No, sir, I do not believe that was at all the case. I think the pressure came from the very widespread revulsion in Canada, starting with the government, to attempt to, not only on the criminal investigation side, look for the people who perpetrated the two events, but also again in terms of preventing what might conceivably have been follow-on events, if there were to be any.

I think that people were responding to what was clearly seen as an immediate priority of the government to move quickly with respect to looking into things. The complementary between what is a purely criminal investigation and the security intelligence information which may be relevant to that, I think moves back and forth. I believe that people were working in their legitimate fields in security intelligence in the aftermath of those two events.

Mr. Nunziata: Mr. Morden, can you give us your assurance there are no other false affidavits?

Mr. Morden: We have just about completed a review of all the existing affidavits. If I hesitate about giving you the assurance it is not that I really feel I could not, but I think that since I have not formally reported to the Minister on the results of that review, I should report to him first, sir.

[*Traduction*]

qui régnait à l'époque. Les faits, évidemment, étaient qu'on venait de vivre les incidents d'Air India et de l'aéroport Narita, que les pressions étaient considérables de la part de la population pour que le travail se fasse avec efficacité. Les employés travaillaient de longues heures pendant de longues périodes de temps. Or, inévitablement, lorsque les gens sont fatigués, ils commettent des négligences.

J'ai considéré à l'époque que le climat de tension qui régnait pouvait servir de circonstances atténuantes. Malgré tout, j'étais persuadé qu'une excuse n'était pas suffisante et j'ai pris des mesures disciplinaires contre un grand nombre de personnes qui, à un degré ou à un autre, ont été jugées responsables, après une analyse et une évaluation minutieuses des faits.

M. Nunziata: Malheureusement, l'ancien Solliciteur général ne figurait pas sur cette liste, ni votre prédécesseur, qui avait dû approuver ce témoignage particulier.

Bon. L'excuse serait donc les pressions considérables subies après la catastrophe d'Air India. Pourtant, il me semble que les pressions auraient dû s'exercer sur les responsables de l'enquête criminelle, c'est-à-dire sur la GRC. Pourquoi le SCRS se serait-il senti visé? Il n'a pas pour fonction de faire enquête sur les activités criminelles. Quelle est donc la nature des pressions subies dans les jours et les semaiens qui ont suivi la catastrophe aérienne? Ce pourrait-il que le Service se soit senti coupable d'avoir négligé d'une façon ou d'une autre d'avertir la police du danger couru? Voulait-on masquer son incompétence?

M. Morden: Non, monsieur, je ne crois pas. Les pressions venaient de la population canadienne elle-même, profondément choquée par les deux incidents, ainsi que des pouvoirs publics, qui tenaient à retrouver au plus vite les coupables par tous les moyens possibles, et non seulement par les enquêtes criminelles, car on craignait de nouveaux incidents.

À mon avis, les employés du service ont jugé qu'il était de leur devoir d'agir rapidement pour répondre à ce qui semblait être une priorité du gouvernement. N'oublions pas que le renseignement de sécurité est un complément de l'enquête criminelle et que les deux activités sont liées à de nombreux égards. Il était donc naturel et légitime que les agents essaient de prendre les choses en main dans leur domaine particulier, celui du renseignement de sécurité.

M. Nunziata: Monsieur Morden, pouvez-vous nous affirmer qu'il n'y a pas d'autres faux témoignages?

M. Morden: Nous venons de passer en revue tous les témoignages déposés. Si j'hésite à vous répondre catégoriquement, c'est que je n'ai pas encore fait rapport au ministre sur les résultats de cet examen et que je pense devoir tout d'abord m'en remettre à lui.

[*Text*]

Mr. Nunziata: Can you indicate to the committee whether you found any other affidavits in support of wire-tap authorization to be deficient in any way?

Mr. Morden: Not materially deficient, no.

Mr. Nunziata: Could I ask whether there was an investigation by the police into that false affidavit? In other words, did the RCMP investigate the possibility of a breach of the criminal law, or any other law in the swearing of a false affidavit?

• 1000

Mr. Morden: I do not believe so.

Mr. Nunziata: Was Mr. Bauer interviewed about why he approved that particular affidavit?

Mr. Morden: Mr. Bauer at the time when the interviews and the reviews of the matter were held had left the service and was not interviewed.

Mr. Nunziata: Do you not think it would have been appropriate to interview him, in view of the fact that he had to swear that affidavit and sign it in front of a commissioner? He was swearing to the contents of that affidavit. Surely one would want to know on what basis he swore to the accuracy of information in an affidavit.

Mr. Morden: If I may say so, sir, I have looked into this aspect of the matter in terms of the emerging concept in jurisprudence of reliance. I believe when the Minister spoke yesterday in response to a question concerning the Minister of the time, who ultimately signed the warrant. . . that he had essentially a right to be able to rely on the work that had been done by the time it reached him. After looking into this with the Department of Justice myself, I came to the conclusion that at Mr. Bauer's level he also had a right to expect that material that had been placed in front of him, given the checks and balances then in place, which up to that time had been presumed to be adequate. . . had a right to rely on that staff work in approving a warrant to send forward to the Minister.

Mr. Nunziata: If it is sloppiness and oversight that resulted in this false affidavit, why is it that a number of CSIS officers have signed a petition criticizing the fact that some of their fellows are being disciplined? If it was just oversight and sloppiness, why is it that your predecessor resigned?

Mr. Morden: I think your second question, with respect, would more properly be answered by the Minister. I have myself no particular knowledge of the reason or reasons for which my predecessor resigned.

On your first question, if I may use a sports analogy, in some respects the people who were involved in the preparation of the warrant and who subsequently came under review in terms of the discipline I have imposed were at the time, which was two years ago, and within a year of the service coming into existence, were caught, as

[*Translation*]

M. Nunziata: Pourriez-vous quand même dire au comité si vous avez trouvé d'autres témoignages permettant de croire à des lacunes dans le système d'autorisation de l'écoute électronique?

M. Morden: Rien de concluant, non.

M. Nunziata: Pourrais-je vous demander si la police a fait enquête au sujet de ce faux témoignage? Autrement dit, la GRC a-t-elle examiné la possibilité d'une violation du Code criminel ou de toute autre loi dans le cas qui nous intéresse?

M. Morden: Je ne crois pas.

M. Nunziata: A-t-on interrogé M. Bauer sur les raisons qui l'ont incité à approuver ce témoignage?

M. Morden: Au moment où nous avons examiné cette affaire et mené les entrevues, M. Bauer avait déjà quitté le Service.

M. Nunziata: Ne croyez-vous pas qu'il aurait fallu quand même l'interroger, du fait qu'il avait déposé ce témoignage, et signé devant un commissaire? Il jurait donc de la vérité de ce témoignage. N'aurait-il pas été naturel d'en connaître les motivations.

M. Morden: Permettez-moi de vous dire, monsieur, que j'ai étudié cet aspect de la question en fonction de la nouvelle jurisprudence en matière de confiance. Comme l'a rappelé le ministre hier dans sa réponse à une question concernant le ministre de l'époque, qui au bout du compte a signé le mandat, il était en fait dans son droit de croire que le travail avait été fait au moment où il a été saisi de la question. Après avoir moi-même étudié ce dossier avec des représentants du ministère de la Justice, j'en suis venu à la conclusion que M. Bauer, même à son niveau, avait le droit de faire confiance à son personnel, compte tenu de l'appareil de contrôle en place qui semblait jusque là avoir joué convenablement son rôle. Il avait donc le droit, en signant un mandat à transmettre au ministre, de croire que le personnel avait fait son travail.

M. Nunziata: Si la négligence ou l'étourderie suffit pour expliquer ce faux témoignage, pourquoi alors des agents du SCRS ont-ils signé une pétition pour protester contre les sanctions dont leurs collègues ont fait l'objet? S'il s'agissait uniquement d'une négligence ou d'une étourderie, pourquoi votre prédécesseur a-t-il remis sa démission?

M. Morden: Le ministre est sans doute mieux placé que moi pour répondre à votre deuxième question. Je ne connais pas personnellement les raisons qui ont motivé mon prédécesseur à remettre sa démission.

Pour votre première question, j'illustrerai ma réponse au moyen d'un exemple tiré des sports. Dans une certaine mesure, les personnes qui ont participé à l'établissement du mandat, et qui ont par la suite fait l'objet de l'enquête disciplinaire que j'ai menée à l'époque, c'est-à-dire il y a deux ans, faisaient partie d'un service qui n'avait pas

[*Texte*]

we say in hockey, in a line change; a change of corporate culture and a change of concept of accountability to the public as would be more normal in a regular Public Service department, let us say. I think there was a strong feeling among fellow employees that the actions being taken were unfair and were unduly harsh.

I personally do not feel that was the case. I think the petition essentially stems from a sense that these were events that took place two years ago, a lot of things had happened since, and this was being, as I say, unnecessarily harsh. My view is that the range of discipline I have imposed is entirely appropriate, and it is one I have come to after very wide consultation within the Public Service about disciplinary norms.

Mr. Nunziata: Could you indicate the nature of the discipline; and while so doing, could you also indicate whether you feel it appropriate for professional security intelligence officers to be signing a petition? I found it rather strange for civil servants, especially spies, to be signing a petition.

• 1005

Mr. Morden: I will not disagree with you. I found it a little surprising to have intelligence officers, not spies, sir, signing a petition. In some ways it is creditable that there was sufficient feeling for their fellow workers. There was a sense of loyalty. I think the petition was ill-founded in fact, although I think it was essentially well-intentioned. A set of employees was appealing on behalf of another set of employees. To an extent I guess the thing which was more worrisome was not so much the petition, but the fact that the petition was in the elite—

Mr. Nunziata: You did not answer part of the question about the nature of the disciplinary actions. Is it correct that approximately 10 people were suspended as a result of that affidavit?

Mr. Morden: It was somewhat more.

Mr. Nunziata: Can you indicate the number and the nature of the suspensions?

Mr. Morden: Discipline is an internal matter. It was somewhat more than 10. The suspensions ranged from what would translate into a very substantial fine before a court for those who were most culpable to written reprimands for those tangentially involved.

Mr. Robinson: I would like to join in welcoming Mr. Morden on what I am sure will be the first of a number of visits to this friendly group.

[*Traduction*]

encore un an d'existence et se sont trouvés prises, comme nous le disons au hockey, dans un changement de formation. En effet, la culture d'entreprise était en pleine évolution et les règles de responsabilité de gestion, pour rendre compte de son action devant la population, avaient complètement changé, par rapport à ce qui se passe dans les autres ministères de l'État. Les employés avaient donc l'impression qu'on prenait contre eux des mesures injustes et indûment sévères.

Ce n'est pas mon point de vue. Cette pétition s'explique par le fait que les incidents en question ont eu lieu il y a deux ans, qu'il s'est passé bien des choses depuis et qu'on jugeait les mesures indûment sévères. Je pense, pour ma part, que les sanctions que j'ai prises étaient entièrement justifiées. Elles sont d'ailleurs le résultat de vastes consultations au sein de la Fonction publique sur les normes dans ce domaine.

M. Nunziata: Pourriez-vous nous donner des précisions sur la nature de ces sanctions et, par la même occasion, pourriez-vous nous dire si vous jugez à propos que des agents professionnels du renseignement de sécurité se mettent à signer des pétitions? Je trouve cette pratique un peu étrange, pour ma part, de la part de fonctionnaires, d'agents secrets, en quelque sorte.

M. Morden: Je ne peux faire autrement que d'être d'accord avec vous. J'ai été en effet très surpris d'apprendre que des agents du service de renseignement avaient signé une pétition. Une petite précision, monsieur: on ne parle pas d'«espions» mais bien d'agents du service de renseignement. Cet esprit de loyauté envers leurs collègues leur fait honneur. Mais c'est tout ce que c'était. Cette pétition était mal fondée au départ même si elle partait d'une bonne intention. Un groupe d'employés a décidé de témoigner sa solidarité envers un autre groupe. La pétition en tant que telle ne nous a pas trop inquiétés. C'est plutôt le fait qu'elle concernait. . .

M. Nunziata: Vous ne nous avez toujours pas expliqué en quoi ont consisté ces mesures disciplinaires. Est-il vrai que dix employés ont été suspendus par suite de cette déclaration assermentée?

M. Morden: Plus de dix ont été frappés de suspension.

M. Nunziata: Combien d'employés ont fait l'objet d'une suspension et quelle était la nature de ces suspensions?

M. Morden: Les mesures disciplinaires sont de nature interne. Un peu plus de dix employés ont été touchés. Ceux qui ont été déclarés les plus coupables par les tribunaux se sont vu imposer des amendes assez importantes et ceux qui n'ont été impliqués qu'indirectement n'ont reçu qu'une lettre de réprimande.

M. Robinson: Je me joins à mes collègues pour souhaiter la bienvenue à M. Morden. Je suis persuadé qu'il reviendra souvent rencontrer notre chaleureux petit groupe.

[*Text*]

I would like to ask the Minister a question which flows from the Osbaldeston report and in particular about the actions of Marc Boivin in Quebec. The Minister indicated yesterday that Boivin was not tasked to report on actions within the CSN, the CNTU or the labour movement in Quebec. Did Boivin report to the Security Service of Canada about any activities of the CNTU?

Mr. Kelleher: Mr. Chairman, I can repeat what I said yesterday and add to it. Boivin was not tasked to report on the CSN, the CNTU or any other labour organization. He was tasked to report on other targets within the mandate of CSIS. He reported to CSIS on those targets.

Mr. Robinson: Among the targets on which he reported was the Communist Party of Quebec.

Mr. Kelleher: We do not report on who we target. I certainly do not intend to stray from that, but I can say two things: it was not the CNTU or any other labour organization and the target he was tasked to report on fell within the mandate of CSIS.

Mr. Robinson: I come back to the question I asked originally: was he tasked to report on the CNTU?

Mr. Kelleher: No, he was not.

Mr. Robinson: The Minister has indicated he was not. Did he provide information about the operations of the CNTU to the Security Service of Canada?

Mr. Kelleher: The information he provided to us was on the target he was tasked to target.

Mr. Robinson: Did he at any point provide information about the internal operations of the CNTU while he reported to CSIS?

Mr. Kelleher: He was not involved in reporting to us on the internal operations of the CNTU.

Mr. Robinson: Did he at any point report on the internal operations of the CNTU to CSIS?

• 1010

Mr. Kelleher: Not in the sense that he was tasked to do it, and he did not.

Mr. Robinson: We know he was not tasked to do it. Can the Minister assure this committee that he did not in fact report on any of the internal operations of the CNTU to CSIS?

Mr. Kelleher: This places me in a very difficult position. Certainly not to my knowledge. I did not carry out the investigation with the Inspector General and I have not personally reviewed the reports the Inspector General did. I can only tell you what I am advised by him.

[*Translation*]

Mes questions au ministre vont porter sur les conclusions du rapport Osbaldeston et les actions de Marc Boivin au Québec. Le ministre a déclaré hier que M. Boivin n'avait pas été chargé de faire un rapport sur les activités internes de la CSN ou du mouvement syndical en général au Québec. Le ministre peut-il nous dire si Marc Boivin a fait des rapports au service du renseignement sur les activités de la CSN?

M. Kelleher: Monsieur le président, je ne puis que réitérer ce que j'ai déjà dit hier et ajouter quelques détails. Marc Boivin n'a jamais été chargé de faire rapport sur les activités de la CSN ou d'aucun autre syndicat. Il était chargé de tenir le service du renseignement au courant des activités d'autres groupes qui relèvent de sa compétence. Et c'est ce qu'il a fait.

M. Robinson: Et le Parti Communiste du Québec fait partie de ces groupes.

M. Kelleher: Nous ne pouvons divulguer ce renseignement. Je puis cependant vous dire que ni la CSN ni aucun autre syndicat d'ailleurs ne font partie de ces groupes et que ce sur quoi M. Boivin devait faire rapport relevait de la compétence du SCRS.

M. Robinson: Je reviens donc à ma première question: a-t-il été chargé de faire rapport sur les activités de la CSN?

M. Kelleher: Non, pas du tout.

M. Robinson: Le ministre nous a répondu dans la négative. A-t-il fait rapport sur les activités de la CSN au service du renseignement?

M. Kelleher: Il nous a fourni des renseignements sur les activités du groupe que nous lui avions demandé de surveiller.

M. Robinson: A-t-il jamais fourni des renseignements sur les activités internes de la CSN dans le contexte de ses rapports au service du renseignement?

M. Kelleher: Il n'a jamais été chargé de nous renseigner sur les activités internes de la CSN.

M. Robinson: A-t-il jamais fait de rapport sur les activités internes de la CSN au service de renseignement?

M. Kelleher: Non, pas de la façon dont il devait procéder, de toute manière.

M. Robinson: Nous savons maintenant qu'il n'avait pas été chargé de faire rapport sur les activités de la CSN. Mais le ministre est-il en mesure d'affirmer au Comité qu'il n'a jamais fait rapport sur aucune des activités internes de la CSN au service du renseignement?

M. Kelleher: Vous me mettez dans une situation bien délicate. Tout ce que je puis dire c'est que je n'ai jamais eu connaissance de rapports de cette nature. Je n'ai pas fait d'enquête cependant auprès de l'inspecteur général et je n'ai pas épluché tous les rapports dont ce dernier a été saisi. Je ne puis que vous répéter ce qu'il m'a dit.

[*Texte*]

Mr. Robinson: Could I ask the Minister to report back with an answer to this particular question to the committee?

Mr. Kelleher: Sure, I will try to get more information for you on it, if I can; no problem.

Mr. Robinson: I would like to ask about a subject the Minister has referred to as "residue". It is a rather interesting choice of words. I am just trying to determine a little bit what it is that falls within residue now, according to the Minister, under section 2.(d) of the CSIS Act. By the way, the Minister is now saying in his statement today that there are no significant changes in this act he would make today and that he is happy with the act.

I might say this represents a revolutionary change from the position taken by the Conservative Party and by his colleagues in the Conservative Party at the time that the CSIS Act was going through Parliament, when they voiced bitter opposition to the legislation. The member for Durham—Northumberland was helping to lead the forces and was suggesting this legislation was a serious attack on civil liberties. I see that the Minister has now adopted the Liberal approach entirely.

Mr. Chairman, I want to ask the Minister a question about residue. Does the residue in question include the responsibility for surveillance of peace and party fronts, in particular, a job that is described as the head of a subsection that is responsible for stimulating and very delicate missions of surveillance and for looking at operations of pro-Soviet influence in the peace movement in Canada? Is this particular operation going to continue under the residue of CSIS?

Mr. Kelleher: Mr. Chairman, I think my friend has perhaps placed upon my statements an interpretation favourable to his own philosophy. When I say I am happy with the act, I am saying that I am Minister and am tasked to enforce the act as written; it is there and I am prepared to work with it. I am sure, Mr. Chairman, at the time of the five-year review, if I have the opportunity, I will be in a position at that time to to express some thoughts on the act and to offer suggestions. Certainly I agree with the Osbaldeston team that the act, as written, is something I can live with and work with. I do not feel changes need to be made now.

Mr. Robinson: Let us get to residue now.

Mr. Kelleher: You asked the question and I want to give a full and complete answer so we do not have future misinterpretations of what I am saying.

Dealing with the residue, what I have said is going to happen. We have taken all of the files and targets within the counter-subversion branch. You must understand that we made our decision back in August to disband this branch. We had the opportunity to make a review of those targets and files between then and now. We assigned

[*Traduction*]

M. Robinson: Le ministre aurait-il l'amabilité de nous fournir cette réponse ultérieurement?

M. Kelleher: Je me ferai un plaisir d'essayer d'obtenir cette réponse.

M. Robinson: Le ministre a parlé des «restes». Son choix de mot a suscité mon intérêt. J'essaie simplement de déterminer en quoi consiste un «reste» en application de l'alinéa 2.d) de la Loi sur le service du renseignement. Le ministre nous a dit aujourd'hui qu'il est très satisfait de la loi telle que libellée et qu'il ne verrait pas l'utilité de la modifier.

Je m'étonne qu'il adopte une position aussi révolutionnaire par rapport à l'ensemble du Parti consevateur. En effet, ses collègues s'étaient opposés plutôt vivement à ce projet de loi lorsque le Parlement en avait été saisi. Qui plus est, l'honorable député de Durham—Northumberland comptait parmi ceux qui ont le plus vivement critiqué ce projet de loi, qu'il voyait comme une atteinte grave aux libertés civiques. Je constate que le ministre a maintenant rejoint la position du Parti libéral.

Monsieur le président, j'ai une question à poser au ministre au sujet du «résidu». Peut-il nous dire si ces restes comprennent la surveillance des organisations politiques et pacifistes et des activités pro-soviétiques au sein de ces mouvements au Canada? Qu'en est-il au juste?

M. Kelleher: Monsieur le président, l'honorable député interprète mes propos de manière à servir ses propres intérêts. C'est en ma qualité de ministre que je suis satisfait de la loi, et je fais mon possible pour en assurer le respect. Si l'occasion se présente, je serai très content de proposer les modifications qui s'imposent selon moi, au moment de la révision, quinquennale. Mais je suis d'accord avec les conclusions de l'équipe Osbaldeston en ce sens que je n'ai aucune difficulté à assumer mes responsabilités en regard de l'application de cette loi. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'apporter des changements maintenant.

M. Robinson: Passons maintenant à la question du «résidu».

M. Kelleher: Vous avez posé une question et je tiens à vous donner toutes les précisions possibles de manière à éviter tout malentendu.

En ce qui concerne les restes, je vous ai déjà expliqué la situation. Nous avons déjà pris tous les dossiers et objectifs de la direction de lutte contre les activités subversives. Notre décision de démanteler cette direction remonte déjà au mois d'août. Nous avons bien eu l'occasion d'étudier leurs objectifs et dossiers. Et, selon le

[*Text*]

some of them to the counter-terrorism branch and some to the counter-intelligence branch because a review of those files indicated they could legitimately come under the activities carried out by those two branches.

• 1015

Everything that did not fall within those and that were left we are calling residue. What the director is doing now, he has tasked his people to review within 45 working days all those files that are left in order to determine what should be done with them and who will handle them in the future. They will be reporting to him, and in turn he will report to me. As a result of that, some of these will be completely discontinued.

Mr. Robinson: I have asked the Minister specifically about the—

Mr. Kelleher: That is fine; just let me continue, please.

Mr. Robinson: Perhaps the Minister could come to the question.

Mr. Kelleher: I am. I am saying that they are going to be reassessed at that time. Some of them will be closed. Some are going to be downgraded, some will have the intrusive techniques removed from them.

Mr. Robinson: What about Peace and Party Fronts? Apparently there is a section with three analysts who are looking at alleged pro-Soviet activities within the peace movement in Canada, *Le mouvement pacifiste de bonne foi*. Has this particular section been transferred to counter-intelligence, or is it in residue, or does it continue to exist at all?

Mr. Kelleher: I am not in a position to give you a specific answer on that, but what I can tell you, and I am prepared to say what I can at the end of this 45-working-day review what is happening to these files and in these particular areas, is that CSIS only carries out operations where they are mandated.

Mr. Robinson: We know that; at least that is what we are told. I am asking specifically about Peace and Party Fronts, through you to the Minister, Mr. Chairman. Many Canadians are concerned that CSIS apparently has been involved in surveillance of the peace movement. According to the information I made public, there is a number of individuals, a unit, who are involved in this particular area. I am asking the Minister whether that particular unit continues to function.

Mr. Kelleher: I am telling you that the counter-subversion branch has in fact been discontinued.

Mr. Robinson: What about their work in the area of Peace and Party Fronts? Does that continue?

Mr. Kelleher: Anything that falls within the CSIS mandate will be pursued.

[*Translation*]

cas, certains ont été confiés au service de lutte contre le terrorisme et d'autres au service du contre-renseignement.

Le «résidu» comprend tous les cas qui restaient et qui ne correspondaient pas à ceux-ci. Actuellement, le directeur a demandé à son personnel d'examiner dans les 45 jours ouvrables tous les dossiers qui restent pour déterminer ce qu'il faudrait en faire, et qui s'en chargera à l'avenir. Son personnel va donc l'informer de ce qu'il en est, et à son tour, il me tiendra au courant. Par voie de conséquence, certains de ces dossiers ne feront plus du tout l'objet d'enquête.

M. Robinson: J'ai posé une question précise au ministre au sujet. . .

M. Kelleher: C'est bien, permettez-moi simplement de poursuivre, s'il vous plaît.

M. Robinson: Le ministre voudrait-il en arriver à la question?

M. Kelleher: Oui. Encore une fois, des dossiers vont être réexaminés: certains vont être classés, pour d'autres le contrôle sera moins serré, et pour d'autres encore on supprimera les techniques d'intrusion.

M. Robinson: Qu'en est-il des mouvements pacifistes et politiques? Il semble que dans une section trois personnes examinent les prétendues activités pro-soviétiques du «mouvement pacifiste de bonne foi» du Canada. Cette section a-t-elle été transférée au contre-espionnage, est-ce devenue un résidu ou continue-t-elle encore d'exister?

M. Kelleher: Je ne suis pas en mesure de vous répondre précisément à ce sujet, mais ce que je peux vous, et je suis disposé à vous dire ce que je peux, c'est qu'à la fin de cet examen de 45 jours ouvrables, ce qu'il est advenu de ces dossiers et des questions précises, c'est que le SCRS n'entreprend d'opérations que s'il est mandaté pour le faire.

M. Robinson: Nous savons cela; du moins c'est ce que l'on nous dit. Par votre intermédiaire, monsieur le président, je voudrais poser une question précise au ministre au sujet de *Peace and Party Fronts*. Ce qui préoccupe de nombreux Canadiens c'est qu'apparemment le SCRS fait de la surveillance à l'endroit du mouvement pacifiste. D'après les renseignements que j'ai rendus publics, un certain nombre de personnes, une unité, s'occupe de cette question. Je voudrais demander au ministre si cette unité fonctionne toujours.

M. Kelleher: Je vous dis qu'en fait, la direction du contre-espionnage n'existe plus.

M. Robinson: Que devient son travail dans le domaine des mouvements pacifistes et politiques? Se poursuit-il?

M. Kelleher: Tout ce qui relève du mandat du SCRS sera maintenu.

[*Texte*]

Mr. Robinson: So that would include their work in the area of Peace and Party Fronts.

Mr. Kelleher: That is not what I am saying. What I am saying is that we do not investigate labour unions, we do not investigate peace groups, or anybody, simply because they are a peace group or because they are a labour union. The only people or organizations we would investigate are those that fall within the mandate of CSIS and constitute a threat to the security of Canada.

Mr. Robinson: So let us look at that, then.

Mr. Kelleher: Well, wait a minute now. There are certain safeguards there. If any particular group feels they are being targeted or improperly investigated, they have the right under section 41 of the act to ask the Security Intelligence Review Committee to look into those activities of CSIS to see whether or not in fact they are proper or not. There are checks and safeguards within the act.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, with respect, I did not ask the Minister about checks. I asked specifically about Peace and Party Fronts. So the Minister is then refusing to indicate whether CSIS is still active in the area of Peace and Party Fronts.

Let me try another one. According to the information I made public, there is in Montreal a Regional Coorindator of Information in the area of alleged subversive activities, counter-subversion, in the labour movement. I want to ask the Minister whether in fact CSIS continues to engage in acts of surveillance, whether intrusive or otherwise, with respect to the labour movement, either in Quebec or elsewhere.

Mr. Kelleher: Mr. Chairman, I have said on many, many occasions that we do not target labour unions or investigate labour unions because they are a labour union. The only people we investigate—

Mr. Robinson: [*Inaudible—Editor*] in that area either.

Mr. Kelleher: Wait a minute now.

The Chairman: Mr. Robinson, you have a minute left. Let the Minister complete this answer, please.

Mr. Kelleher: The only people or organizations we investigate are those that fall within the mandate of CSIS. You cannot say, as you are, and I totally disagree with you, that we are investigating those groups. I told you, that is not within our mandate; and I have no evidence to date to suggest that we have exceeded our mandate.

[*Traduction*]

M. Robinson: En particulier en ce qui a trait à ces mouvements?

M. Kelleher: Ce n'est pas ce que je suis en train de dire. Je dis simplement que nous ne faisons pas enquête sur des syndicats pas plus que sur des groupes pacifistes ou autres pour simplement parce qu'il s'agit de groupes pacifistes ou de syndicats. Les seuls personnes ou organismes sur lesquels nous faisons enquête sont ceux qui relèvent du mandat du SCRS et qui constituent une menace à la sécurité du Canada.

M. Robinson: Penchons-nous donc là-dessus.

M. Kelleher: Un instant. Il existe à cet égard certaines mesures de sécurité. Si certains groupes s'estiment visés ou l'objet d'enquêtes indues en vertu de l'article 41 de la loi, ils ont le droit de demander au comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité de vérifier si ces activités du SCRS sont légitimes ou pas. La loi prévoit donc certains freins et contrepoids.

M. Robinson: Monsieur le président, je voudrais dire respectueusement que je n'ai pas parlé au ministre des freins et contrepoids. Je lui ai posé une question précise sur les mouvements pacifistes et politiques. Il refuse donc de dire si le SCRS s'occupe encore de ces mouvements dans ce domaine.

Permettez-moi d'essayer autre chose. D'après des renseignements que j'ai rendus publics, il existe à Montréal un coordonateur régional des renseignements dans les domaines des prétendues activités de subversion, de l'anti-subversion et des mouvements syndicaux. Je voudrais demander au ministre si, en fait, le SCRS continue à faire de la surveillance, qu'elle soit intrusive ou non, envers le mouvement syndical, au Québec ou ailleurs.

M. Kelleher: Monsieur le président, j'ai dit à maintes reprises que nous ne visons pas les syndicats, pas plus que nous ne faisons enquête à leur sujet pour la simple raison que ce sont des syndicats. Les seules personnes à propos desquelles nous enquêtons. . .

M. Robinson: [*Inaudible—Éditeur*] dans ce domaine aussi.

M. Kelleher: Attendez un instant.

Le président: Monsieur Robinson, il vous reste une minute. Laissez le ministre terminer cette réponse, s'il vous plaît.

M. Kelleher: Les seuls personnes ou organismes à propos desquels nous faisons enquête sont ceux qui relèvent du mandat du SCRS. Vous ne pouvez pas dire, comme vous le faites, et je suis tout à fait en désaccord avec vous, que nous faisons enquête sur ces groupes. Je vous ai dit que tel n'était pas notre mandat et jusqu'à présent, rien ne permet de dire que nous avons outrepassé nos attributions.

[*Text*]

• 1020

We only investigate people and organizations who fall within our mandate. If you have some particular information of wrong-doing or excessive use of our mandate or operating outside of our mandate, I would be pleased to sit down with you and Mr. Reid Morden and receive what evidence you may have and we will certainly look into it for you.

Mr. Robinson: My final question on this first round, Mr. Chairman, is with respect to the suggestion by the Osbaldeston committee that it can perhaps be rather embarrassing or rather awkward for the SIRC annual report to be published without checking ahead of time with CSIS. I am astonished, quite frankly, at that suggestion. They talked about the controversial and often very adversarial situation that arises from the publication of the SIRC annual report.

The SIRC is a body established by the Prime Minister in consultation with opposition leaders. It is supposed to be an independent watchdog.

I want to ask the Minister whether it is his intention to request of SIRC that they submit their annual report to CSIS in advance, before it is made public? Does he seriously intend to ask SIRC to implement that particular recommendation and if so, why?

Mr. Kelleher: I think you are using the wrong choice of words. They are not the words I would use. It is not a question of checking ahead and if CSIS does not like something, we will not put it in. I think that is the suggestion you may be making.

Mr. Robinson: It is given to them ahead of time and then they can comment on the report.

Mr. Kelleher: What the Osbaldeston committee is recommending is that SIRC take a look at the procedure carried out by the Auditor General. He does his investigation, then he goes to that organization and says, I have found that you are doing something I consider to be wrong in this area or that area. They can say to the Auditor General, you have made a mistake; that is not correct at all. Why is it not? Well, it is possible that the Auditor General from time to time and indeed SIRC, could have collected some information that is not correct or they have placed an improper interpretation on it.

All that is being suggested is that CSIS has the opportunity to see the case against it and if indeed the case is not correct, to try and point out to SIRC why it is not. I do not see anything wrong with that.

Mr. Robinson: Is the Minister asking that this implementation be recommended? Is he going to ask SIRC to do that?

Mr. Kelleher: This has already been discussed with Mr. Atkey. Mr. Atkey had several meetings with the

[*Translation*]

Nous ne faisons enquête que sur les gens et organismes qui relèvent de notre mandat. Si vous avez des renseignements précis sur des infractions à la loi, de notre part, ou une utilisation abusive de notre mandat, ou si vous savez que nous avons outrepassé nos attributions, je serais très heureux de m'asseoir avec vous et avec M. Reid Morden afin que vous nous disiez toutes les preuves que vous pouvez avoir, et nous nous empresserons alors de vérifier ce qu'il en est pour vous.

M. Robinson: Ma dernière question à ce premier tour, monsieur le président, concerne la suggestion du Comité d'Osbaldeston selon laquelle il pourrait être plutôt embarrassant, voire gênant, de publier le rapport annuel du CSARS, sans le faire vérifier auparavant par le CSRS. Très franchement, cette suggestion m'étonne. Selon le comité, la publication de ce rapport annuel crée des dissensions et soulève souvent de très fortes critiques.

Le CSARS est un organisme créé par le premier-ministre en consultation avec les chefs de l'opposition. Il est censé représenter un moyen de contrôle indépendant.

Je voudrais demander au ministre s'il a l'intention de demander au CSARS de présenter d'avance son rapport au SCRS, avant de le rendre public? A-t-il sérieusement l'intention de demander au CSARS d'appliquer cette recommandation, et dans l'affirmative, pourquoi?

M. Kelleher: Je pense que vous utilisez des mots qui ne conviennent pas ici. Je ne les emploierais pas moi-même. Il ne s'agit pas de vérifier d'avance et de retirer quelque chose que le SCRS n'aimerait pas. Or, c'est ce que vous semblez dire.

M. Robinson: Le rapport est remis au préalable au SCRS, qui le commente ensuite.

M. Kelleher: Ce que recommande le comité Osbaldeston c'est que le CSARS examine la procédure utilisée par le Vérificateur général. Ce dernier fait une enquête, puis il communique avec l'organisme en question pour dire qu'il a constaté que telle ou telle chose ne convenait pas dans tel ou tel domaine. Le Vérificateur général peut se faire dire qu'il a fait une erreur, que ce n'est pas vrai du tout. Pourquoi? Eh bien il est possible que de temps en temps le Vérificateur général, de même que le CSARS aient recueilli des renseignements qui ne sont pas fondés ou qu'ils leur aient accordé une mauvaise interprétation.

Tout ce que nous voulons dire c'est que le SCRS devrait avoir la possibilité d'examiner les reproches qui lui ont été faits afin d'indiquer quand ils ne sont pas fondés. Je ne vois là rien de répréhensible.

M. Robinson: Le ministre demande-t-il que cette recommandation soit mise en vigueur? Va-t-il demander au CSARS de faire cela?

M. Kelleher: Il y a déjà eu des discussions à ce sujet avec M. Atkey. Ce dernier a rencontré plusieurs fois le

[*Texte*]

Osbaldeston team and it is my understanding that he does not have a problem with that recommendation.

The Chairman: I remind members we will have the members of SIRC before the committee on December 17.

I now go to the government members, beginning with Mr. Nicholson, followed by Allan Lawrence, 15 minutes.

Mr. Nicholson: Thank you, Mr. Chairman, and I too, would like to extend welcome to our guests to this committee.

I will begin with a quick question to the Solicitor General. What has been identified, in the press release that you have given—and certainly the matter has been brought up before—is the value of having all CSIS headquarters personnel together in one building. You have indicated that this would be addressed on an urgent basis. Would it be reasonable to assume we will see this completed before the end of 1988?

Mr. Kelleher: I am glad you raise it because it is an important concern for us. As I understand it, CSIS is presently housed in five different establishments and some of them are still housed with the Royal Canadian Mounted Police. One of the things we are trying to do is to disengage ourselves from the Royal Canadian Mounted Police and we feel that by being together, not only does it promote more efficient operations, it will assist in building morale and an esprit de corps.

We would like to be housed in one building and the need for this has been discussed extensively with Treasury Board. It is presently before Treasury Board. I have learned since I have been here not to speculate on when something will get done. I have learned many lessons in Ottawa, and that was certainly one of my bigger ones. Do not try and speculate when action will happen.

• 1025

All I can tell you is that given the Osbaldeston report and given the many discussions the new director and I have had, I think it is extremely important we do this, and I am doing everything I can to expedite it.

Mr. Nicholson: Among the other recommendations you made it was suggested yesterday that there would be greater control of CSIS use of informants by, among others, the Solicitor General. Now, I know you cannot be involving yourself, and would not involve yourself on a day-to-day basis with the running of CSIS. How are you going to exert greater control over the use of informants? Do you envision the setting out of guidelines?

Mr. Kelleher: There are a number of ways. Certainly we are going to issue more explicit policy guidelines, and

[*Traduction*]

groupe Osbaldeston, et je crois savoir que cette recommandation ne lui présente pas de difficulté.

Le président: Je rapellerais aux membres du comité que les représentants du CSARS comparaîtront devant nous le 17 décembre.

Je passe maintenant aux membres du gouvernement et pour commencer nous entendrons M. Nicholson, puis M. Allan Lawrence, pendant 15 minutes.

M. Nicholson: Merci, monsieur le président. J'aimerais moi aussi souhaiter la bienvenue à nos invités.

Je commencerai par une brève question au Solliciteur général. Le communiqué que vous nous avez remis—et la question a déjà été soulevée précédemment—mentionne le bien-fondé de réunir dans un même local tout le personnel de l'administration centrale du SCRS. Vous nous avez dit que cette question serait examinée d'urgence. Serait-il raisonnable de supposer que la chose soit faite avant la fin de 1988?

M. Kelleher: Je suis heureux que vous souleviez cette question car elle nous paraît importante. Sauf erreur, le SCRS est actuellement installé dans cinq différentes administrations dont certaines se trouvent encore dans les locaux de la Gendarmerie Royale du Canada. Nous essayons de nous séparer de la GRC et nous estimons qu'être tous ensemble rendra les opérations plus efficaces tout en contribuant à améliorer le moral et à créer un esprit de corps.

Nous aimerions être installés dans un même immeuble, et la nécessité de la chose a fait l'objet de nombreuses discussions avec le Conseil du Trésor, qui est actuellement saisi de cette question. J'ai appris depuis que je suis ici à ce pas me livrer à des conjectures sur la rapidité avec laquelle les choses se feront. De toutes les leçons que j'ai apprises à Ottawa, celle-là est sans doute la plus importante. Ne jamais se livrer à des conjectures sur la date de parachèvement d'un projet.

Tout ce que je puis vous dire c'est que par suite de la publication du rapport Osbaldeston et des nombreuses discussions que j'ai eues avec le nouveau directeur, je pense qu'il est extrêmement important que nous agissions ainsi, et je ferai tout mon possible pour accélérer les choses.

M. Nicholson: Parmi les autres recommandations que vous avez présentées, vous avez mentionné la nécessité que le Solliciteur général, entre autres, exerce un contrôle plus serré de l'utilisation d'informateurs par les agents du SCRS. Étant donné que vous ne pouvez pas intervenir vous-même et que vous n'êtes pas en mesure de participer à l'administration quotidienne du SCRS, comment comptez-vous exercer ce contrôle sur l'utilisation des informateurs? Pensez-vous à des lignes directrices?

M. Kelleher: Plusieurs méthodes sont possibles. Tout d'abord, nous allons effectivement publier des lignes

[*Text*]

secondly, the director himself will take over, at his level, the authorization of use of sources in the future, and he will be reporting to me on that.

I should point out to you that basically I meet with the director on a weekly basis, and in addition to that on a need basis. But we do have a regular weekly meeting with the director, and then if something comes up he and I will meet immediately.

Mr. Nicholson: I would like to address this question and get the comments of Mr. Morden. You heard the Solicitor General say yesterday that he would implement an action plan to see that the goals of the Official Languages Act are met within CSIS. And the SIRC report and others have indicated the need for a better mix of minorities and a francophone component.

What seems to be the problem here? We have had this issue come up again and again, and it would seem to me that not only are we trying to be fair to make sure that the different elements of Canadian society are fairly representative. . . I mean, that is a good idea in itself, but it would seem to me that from a security point of view it would be pretty important to CSIS or the RCMP to make sure you had individuals from different minority groups, people with a working knowledge of different languages, and of course the French language. From that point of view it makes sense. But again and again the issue comes up before this committee, and I wonder if you could give me your opinion. What seems to be the problem and what are you going to do about it?

Mr. Morden: Sir, I think the genesis of the problem goes back to the composition of what was almost the totality of CSIS when it came into being, which had come essentially from the RCMP Security Service.

I make no value judgments one way or the other, but the facts are that the overwhelming number of people who came, particularly at more senior levels, were male anglophones. This is not reflective, I think, of other parts of our federal Public Service. This is a national service, and I think that to change an organization takes more than a couple of years. It requires change to an awful lot of things, including people's attitudes.

The goals the Minister has reflected this morning—service to the public, the use of French as a working language within the service, and indeed the attraction of qualified people, not just francophones but from other minorities in Canada. . .

• 1030

Even in advance of the Osbaldeston report formally arriving on anybody's desk, I guess that is one of the

[*Translation*]

directrices plus explicites et, en deuxième lieu, le directeur lui-même se chargera à l'avenir, à son niveau, de l'autorisation des sources utilisées. Il me présentera des rapports réguliers à ce sujet.

Je dois vous préciser que je prévois dans mon emploi du temps une réunion hebdomadaire avec le directeur, à laquelle s'ajoutent des réunions suivant les besoins. Je le rencontre donc régulièrement toutes les semaines et, s'il se présente quelque chose d'imprévu, je le vois immédiatement.

M. Nicholson: J'ai une question à poser directement à M. Morden. Vous avez entendu hier le Solliciteur général déclarer qu'il adopterait un plan d'action en vue d'atteindre les objectifs de la Loi sur les langues officielles au sein du SCRS. On sait, par ailleurs, notamment depuis la publication du rapport, que la présence des minorités et des francophones laisse à désirer au SCRS.

À votre avis, quel est le problème? Cette question ne cesse de revenir sur le tapis et il me semble qu'il ne doit pas être si difficile d'être juste et d'assurer que tous les éléments de la société canadienne sont bien représentés. . . À mon avis, c'est là un objectif qui non seulement est louable en soi, mais qui me semble s'imposer d'autant plus que la sécurité est en jeu. N'est-il pas important, en effet, que le SCRS ou la GRC s'assure la collaboration de personnes provenant des divers groupes minoritaires, de personnes qui peuvent parler des langues différentes, de personnes, en particulier, qui maîtrisent le français. Or, cette question ne semble jamais réglée et ne cesse de nous être présentée ici au Comité. C'est pourquoi je voudrais connaître votre opinion. Quel est donc le problème et que faites-vous pour y remédier?

M. Morden: À vrai dire, monsieur, je pense que le problème tient à la composition initiale du SCRS, dont la quasi-totalité des effectifs provenaient du Service de sécurité de la GRC.

Je ne porte pas de jugement de valeur ni dans un sens ni dans l'autre, mais le fait est que la grande majorité des employés qui ont formé le service à l'époque, plus particulièrement encore aux échelons supérieurs, étaient des anglophones de sexe masculin. Cette situation, à mon avis, n'est pas caractéristique de notre Fonction publique fédérale. Il n'en reste pas moins que dans un service national comme le nôtre, il faut plus de deux ans pour modifier l'organisation en profondeur. Ce changement organisationnel suppose encore bien d'autres choses, notamment l'évolution des mentalités.

Voici les grands objectifs que le ministre a mis de l'avant ce matin: le service à la population, l'utilisation du français comme langue de travail et le recrutement de personnes compétentes, non seulement chez les francophones, mais chez tous les groupes minoritaires du Canada. . .

Avant même que le rapport Osbaldeston ne soit déposé officiellement sur nos bureaux, c'est l'une des raisons

[*Texte*]

things that led me to identify a need for a separate deputy level, as we call them, or assistant deputy minister level, as you would know it in the rest of the Public Service, to deal with personnel. Today's euphemism for personnel is human resources and official languages. I think this is a part of the service, not just in terms of changing its profile, but also in terms of providing an appropriate career for people who are interested in being in CSIS—looking after its people better, if you will. And that goes back to another recommendation in the Osbaldeston report about the basic under-resourcing in a number of areas when the service was set up in 1984.

Mr. Nicholson: In the annual report of the Security Intelligence Review Committee, they said they found examples of something they referred to as a cultural gap. The expectation some anglophones seemed to have was that francophone needs can be dealt with as an afterthought. You mentioned the difficulty in changing attitudes. Are you satisfied that you are making progress in changing those attitudes? And you have investigated comments like that, so the message gets through loud and clear that francophone needs are not an afterthought or just something that is not given a priority.

Mr. Morden: Well, I think there has been progress, yes. I found progress when I arrived. I found that the process of beginning to change attitudes was under way. That is not to say there is not an awful lot to be done. I think if you take a look at the action plan which the Minister tabled this morning, you will see that it attempts to reach out to all levels of the service.

In fact, we have been somewhat criticized by some parts of the system for being overly rigorous in what we are now proposing to be the bilingualism levels required for entry into the service. I do not think so at all. It is not dissimilar to those required in some other parts of the Public Service and some which I happen to be familiar with from my own background. There is a component in it which deals with actual language training at all levels, and it sets a number of, I think, sensible but nevertheless rigorous objectives to be met in terms of a better reflection of the Canadian mosaic all the way through the service, including the executive cadre.

Some of that I would hope we would be able to accomplish. There is a very substantial number of people who have been with the service since its inception, who over the next three to five years will be eligible for retirement. I would hope that in the course of changing our public profile this will give us an opportunity not only to present promotion opportunities from within to some of the good people who have been recruited since 1984, but that it will also be an opportunity to bring in that wider mix of skills and personalities Mr. Osbaldeston comments on and has been commented on before by the SIRC.

[*Traduction*]

pour lesquelles j'en suis venu à me convaincre de la nécessité d'un nouvel échelon de la hiérarchie, celui de sous-ministre adjoint, comme ailleurs dans la Fonction publique, pour se charger du personnel. De nos jours, les ressources humaines et les langues officielles sont un euphémisme pour la gestion du personnel. Ces deux aspects demeurent importants, toutefois, non seulement pour modifier l'image du Service, mais également pour offrir une carrière intéressante pour ceux qui se joignent au SCRS. Il s'agit de tenir compte davantage de la dimension humaine, en quelque sorte. Cette remarque me ramène à une autre recommandation du rapport Osbaldeston qui met en évidence des lacunes importantes dans le personnel du service, au moment où celui-ci a vu le jour en 1984.

M. Nicholson: Dans le rapport annuel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, il est fait allusion à une sorte d'incompréhension culturelle. Il semble que bien des anglophones avaient l'impression qu'il serait toujours temps de penser aux besoins des francophones au moment voulu. Vous avez évoqué la difficulté de changer les mentalités. Etes-vous satisfait des progrès que vous réalisez dans ce domaine? A-t-on toujours l'impression qu'il sera toujours temps de répondre aux besoins des francophones au moment voulu, alors qu'il est clair et net que c'est tout de suite qu'il faut répondre à ces besoins.

M. Morden: Je crois effectivement que des progrès ont été réalisés. Je m'en suis rendu compte dès mon arrivée. J'ai pu remarquer une évolution des mentalités. Il reste, évidemment, encore beaucoup de chemin à parcourir. Mais un plan d'action comme celui qu'a déposé le ministre ce matin montre bien la volonté d'atteindre tous les échelons du service.

Paradoxalement, nous avons essuyé des critiques dans certains milieux pour le niveau de bilinguisque que nous exigeons des nouveaux employés du service. Pour ma part, je ne crois pas que ce niveau soit trop élevé. Il se trouve que certains autres secteurs de la Fonction publique, que je connais bien, en exigent tout autant. Nos exigences supposent évidemment de la formation linguistique à tous les niveaux, mais celle-ci renforcera les objectifs que nous nous sommes fixés afin que le service reflète davantage la mosaïque canadienne à tous les échelons, y compris celui des cadres supérieurs. Nous espérons être en mesure de réaliser ces objectifs.

Nous comptons dans nos effectifs un nombre non négligeable de personnes qui travaillent au service depuis les débuts et qui, au cours des trois à cinq prochaines années, seront admissibles à la retraite. Dans le cadre des mesures que nous prenons pour nous donner un nouveau visage, j'espère que les départs en retraite seront l'occasion non seulement d'offrir des possibilités de promotion aux excellents employés que nous avons recrutés depuis 1984, mais également de faire entrer au service les personnes de compétence et de personnalité variées dont a parlé M. Osbaldeston et, avant lui, le CSARS.

[*Text*]

Mr. Lawrence: There are two general areas I want to get at, Mr. Minister. The first is what you have so beautifully called mid-term corrections for the CSIS. You obviously have a new PR agency.

Let me just recap. Your counter-subversion work is now going to be divided up between two other branches—counter-intelligence and counter-terrorism. All counter-subversion files are going to be reviewed, if they have not already, and a number of targets drastically reduced. Now, let me just outline where I am coming from on this set of questions. There is no question in my mind that there have been gross abuses by the counter-subversion branch, not only in respect of those few cases we know about, but also in a few others we do not know about. I think a lot of the old mentality of the old agency is still there—that we will do what we think has to be done and attempt to justify it to senior management or the Minister later. What you are doing is probably a good thing.

• 1035

Having said that, I am concerned about the counter-subversion work that has to be continued. I would obviously hope that not all files are going to be destroyed and not all targets neglected. This morning you have already discussed in a peripheral way these residue files.

Will some of the officers of the existing counter-subversion branch still be handling some of the same major and legitimate cases they have been handling in the past? Is there going to be a dismissal of staff from the counter-subversion division, or merely transfers to the other branches? How do you decide who transfers to which branch? How about those targets justified for surveillance, but which you do not yet know—and I suspect there are plenty of them—whether they are terrorism or whether they fall within the Intelligence Branch's work? Finally, what about your mandate on counter-subversion? Who is going to do the counter-subversion work?

Mr. Kelleher: You used the words "gross abuses". In line with my new press relations, I would not adopt that wording. I would adopt the wording used by SIRC, which said that the net had been cast too wide. In any event, you are quite right: not all files are going to be destroyed. Certainly we would hope a substantial number would be.

I would like to emphasize that there will be no action taken under any of those files falling into this residue. All investigations will cease.

The team investigating the residue is making recommendations and will be reporting back to the director with suggestions on who should be handling those files and how. I will certainly be discussing it with the director, issuing a policy direction to him on how counter-subversion is to be handled in the future. But I want to hear from him on the results of this review.

No employees are going to be dismissed or let go from the service. They will be absorbed within the service. The

[*Translation*]

M. Lawrence: J'aimerais aborder deux autres domaines généraux, monsieur le ministre. Le premier a trait à ce que vous avez si brillamment appelé les correctifs de milieu de course du SCRS. Avec de telles trouvailles, vous êtes prêts à vous lancer dans les relations publiques.

Permettez-moi de faire le point. Vos travaux d'anti-subversion seront désormais confiés à deux autres services, soit le contre-espionnage et l'antiterrorisme. Tous les dossiers d'anti-subversion seront passés en revue, s'ils ne l'ont pas déjà été, et le nombre de cibles subira des coupures draconniennes. Bon. Passons maintenant au but de ma question. Je ne doute absolument pas qu'il y ait eu des abus flagrants à la direction de l'anti-subversion, non seulement en ce qui concerne ces quelques cas, mais également dans d'autres cas que nous ignorons. Je pense qu'il reste encore beaucoup de la mentalité de l'ancienne agence. . . faisons ce que l'on pense devoir faire, quitte à le justifier plus tard à la haute direction ou au ministre. Ce que vous faites est probablement une bonne chose.

Ceci étant dit, je m'inquiète des activités d'anti-subversion qui doivent se poursuivre. J'espère que ce ne sont pas tous les dossiers qui seront détruits ni toutes les cibles qui seront mises de côté. Ce matin, vous avez parlé indirectement de ce reliquat de dossiers.

Certains des agents de la direction actuelle de l'anti-subversion se saisiront-ils encore de certains des dossiers importants et légitimes dont ils s'occupaient par le passé? Y aura-t-il des licenciements de personnel à la division de l'anti-subversion ou simplement des transferts dans d'autres directions? Comment décider qui transférer et à quelle direction? Et qu'advient-il des cibles de surveillance qui sont justifiées, mais. . . et je suppose qu'il doit y en avoir beaucoup. . . que vous ne savez pas trop dans quelle catégorie placer, anti-terrorisme ou contre-espionnage? Et qu'en est-il de votre mandat sur l'anti-subversion? Qui va faire le travail d'anti-subversion?

M. Kelleher: Vous parlez d'«abus flagrants». Je n'aurais pas choisi ces termes. Je préfère la façon de dire les choses du CSARS, selon lequel les filets ont été jetés trop loin. Quoi qu'il en soit, vous avez parfaitement raison: tous les dossiers ne seront pas détruits. Il est à espérer assurément qu'un grand nombre d'entre eux le seront.

Je tiens à souligner qu'aucune mesure ne sera prise dans le cadre des dossiers qui font partie du reliquat. Toutes les activités d'enquête seront interrompues.

L'équipe chargée d'étudier le dossier du reliquat recommandera au directeur à qui confier ces dossiers et dans quelles conditions. Bien sûr, j'en parlerai au directeur et lui transmettrai mes directives pour une politique sur la façon dont les activités d'anti-subversion devront se faire à l'avenir. Mais j'attends les résultats de cette étude.

Aucun employé ne sera licencié ou mis à pied. L'effectif sera entièrement absorbé à l'intérieur du service.

[*Texte*]

service has certainly received a very clear direction policy from me that our priorities are to be in the counter-terrorism and counter-intelligence areas and not in the counter-subversion.

Section 2.(d) still remains in the act, which is the act under which counter-subversion activities are being carried out. Since they are there, and if one looks at section 12 of the act, we are required to pursue any activities in that area if we feel they are present. All activities are not going to cease in that area, but certainly they are being downgraded and there is a shifting of focus in priorities.

• 1040

Mr. Lawrence: I think they are beautiful. You told us this morning you are going to establish a formal list of security intelligence priorities for submission to and hopefully approval by the Cabinet. Could you outline just exactly how this list is going to be formulated? Will the Inspector General be involved in the formulation? Will the Security Intelligence Review Committee be involved? Will others outside the department be involved, for instance the PCO or the PMO? Will this committee eventually be presented with that list? Are you relying exclusively on CSIS staff for this type of determination? How are you going to establish this?

Mr. Kelleher: I agree with the concept and the recommendation of Osbaldeston. I have not worked out the details at this point. But I can assure you that I will receive advice from others other than CSIS. Certainly I will be listening to CSIS. I will also be having discussions with other people—particularly SIRC, members of the Cabinet committee on Security and Intelligence and the committee that is set up within PCO. In other words I hope to gather a broad range of opinion on this before I come back and make recommendations.

Mr. Lawrence: Can we go back to the area I referred to in respect to this committee. Have you made any decision yet about making that list of priorities public or are you going to consult this committee or advise this committee once this is done?

Mr. Kelleher: I would not want to commit myself at this time to saying when, if ever, I would make it public. I am certainly prepared to take a look at the feasibility and the advisability of discussing that with this committee and listening to recommendations from them.

Mr. Lawrence: You have referred to the Cabinet committee on intelligence and security. Is the Prime Minister still the chairman?

Mr. Kelleher: Yes, the Prime Minister is still the chairman.

I would like to make it clear that despite what some people may think from time to time, I do not believe that

[*Traduction*]

Et j'ai clairement indiqué au service que c'est à l'anti-terrorisme et au contre-espionnage que nous accordons la priorité et non à l'anti-subversion.

L'alinéa 2d) demeure toujours dans la loi, loi aux termes de laquelle les activités d'anti-subversion sont effectuées. Ceci étant le cas, et si l'on se fonde sur l'article 12 de la loi, nous sommes tenus d'entreprendre dans ce domaine toute activité que nous jugeons nécessaire. Nous n'interromprons pas complètement toutes nos activités dans ce domaine, mais nous en réduirons certainement le nombre, et les priorités ont changé.

M. Lawrence: Et je pense qu'elles sont fantastiques. Vous nous avez dit ce matin que vous alliez établir une liste officielle des priorités de renseignement de sécurité que vous soumettrez au Cabinet et qui, nous l'espérons, sera approuvée par celui-ci. Pouvez-vous me dire au juste comment cette liste sera dressée? L'inspecteur général participera-t-il au processus? Et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité? Y aura t-il la participation d'autres secteurs à l'extérieur du ministère, comme par exemple le Cabinet du Premier ministre ou le Bureau du Conseil privé? Cette liste nous sera t-elle présentée à un moment donné? Vous en remettez-vous exclusivement au personnel du SCRS pour ce genre de définition de priorités? Comment allez-vous procéder?

M. Kelleher: Je suis d'accord avec le concept et la recommandation de M. Osbaldeston. Mais je n'ai pas encore étudié tous les détails à ce stade-ci. Je peux vous assurer toutefois que je serai conseillé par d'autres que par le SCRS. Bien sûr je tiendrai compte de l'opinion de celui-ci, mais je compte également avoir des échanges avec d'autres personnes, surtout les membres du CSARS, les membres du Comité du Cabinet sur la sécurité et le renseignement et ceux du comité concerné au Conseil privé. En d'autres termes, j'espère rassembler un éventail complet de points de vue à ce sujet avant de mettre de l'avant des recommandations.

M. Lawrence: Pour en revenir à ce que je voulais dire au sujet du comité, avez-vous déjà décidé si vous allez rendre publique cette liste de priorités ou si vous consulterez ce comité, ou encore si vous nous donnerez des conseils une fois tout cela terminé?

M. Kelleher: Je ne m'engagerai pas, à ce stade, à dire si cette liste sera rendue publique et, le cas échéant, quand. Je suis par contre disposé à étudier la possibilité d'en discuter devant ce comité et à en entendre les recommandations.

M. Lawrence: Vous avez parlé du comité du Cabinet sur le renseignement et la sécurité. Le Premier ministre en est-il toujours le président?

M. Kelleher: Oui, le Premier ministre en est toujours le président.

J'aimerais par contre souligner que, en dépit de ce que certains pourraient penser quelquefois, je ne préconise

[*Text*]

all goodness and intelligence and wisdom and knowledge emanates only from the Minister. I am a great believer in trying to obtain ideas, concepts and thoughts from other peoples and groups. In principle I am not opposed to seeking outside advice in that respect.

Mr. Lawrence: Let us not fall into the trap of other administrations where word on high from PMO or PCO is written in stone.

Mr. Nunziata: Mr. Morden, back to the false affidavit. As a result of that false affidavit, some very serious criminal charges were stayed against a number of individuals. You have indicated that significantly more than 10 intelligence officers were disciplined. Can you tell us exactly how many were disciplined?

Mr. Morden: Well, sir, I think it lies within my responsibility to conduct discipline with the individuals concerned, which I have done. That is an internal management matter, which is between me and the individual employee, as the discipline was not metered out in terms of groups.

Mr. Nunziata: I am not asking for names. I submit to you, sir, that it is of public concern when serious criminal charges are stayed because of the swearing of a false affidavit. You have indicated significantly more than 10, which could lead one to conclude the nature of what exactly happened leading up to that false affidavit. If you are indicating it was merely an oversight or a mistake, then how is it possible for significantly more than 10 people to be party to such? It seems to me when you are disciplining that number of people there is a conspiracy of sorts or a group negligence, if you like. Would you not agree?

Mr. Morden: No, sir, I would not. I may be mistaken but I do not believe I said there were significantly more than 10. I think I said there were somewhat more than 10.

Mr. Nunziata: In any event, more than 10.

Mr. Morden: Yes, sir.

• 1045

Mr. Nunziata: Would you answer the question?

Mr. Morden: I think I have given you the appropriate answer.

Mr. Nunziata: How is it possible for 10 or more people to be responsible for a false affidavit? How do you explain that?

Mr. Morden: Beginning with the original information, some of which was erroneous as I explained earlier, the system of checks, balances and professionalism which

[*Translation*]

pas que la bonté, la sagesse et la science infuse n'émanent que du Ministre. Je professe fortement l'ouverture d'esprit face aux idées, aux concepts et aux opinions des autres. En principe, je ne suis pas contre le fait de consulter les autres à ce sujet.

M. Lawrence: Ne tombons pas dans le piège des autres administrations pour qui tout ce qui provient du Cabinet du Premier ministre ou du Conseil privé est automatiquement parole d'or.

M. Nunziata: Monsieur Morden, revenons au faux témoignage. À la suite de ce faux témoignage, plusieurs personnes ont fait l'objet d'accusations criminelles très sérieuses. Vous avez dit que beaucoup plus de 10 agents de renseignements ont subi des mesures disciplinaires. Pouvez-vous nous dire exactement de combien il s'agit?

M. Morden: Eh bien, monsieur, je pense que c'est à moi que revient la responsabilité d'imposer les mesures disciplinaires aux personnes concernées; et c'est ce que j'ai fait. Il s'agit là d'une question de gestion interne qui doit demeurer entre moi et l'employé concerné, puisque les mesures disciplinaires n'ont pas été imposées de façon globale à un groupe.

M. Nunziata: Je ne vous demande pas de noms. Je vous dis cependant que cela ressort de l'intérêt public lorsque des accusations criminelles graves sont faites à la suite d'un faux témoignage. Vous avez laissé entendre que beaucoup plus de 10 personnes étaient en cause, ce qui permet de deviner la nature de la situation exacte qui a mené à ce faux serment. Si vous nous dites qu'il s'agissait simplement d'un oubli ou d'une erreur, comment se fait-il alors que beaucoup plus de 10 personnes aient été en cause? Il me semble que lorsqu'on prend des mesures disciplinaires à l'endroit d'un nombre de personnes aussi élevé, on peut supposer qu'il y a conspiration, en quelque sorte, ou négligence de groupe, si vous préférez. N'êtes-vous pas d'accord?

M. Morden: Non, je ne le suis pas. Je peux me tromper, mais je ne pense pas avoir dit qu'il y avait beaucoup plus de 10 personnes. Je pense que j'ai dit qu'il y en avait un peu plus de 10.

M. Nunziata: De toute manière, plus de 10.

M. Morden: Oui.

M. Nunziata: Pouvez-vous répondre à la question?

M. Morden: Je pense vous avoir donné la réponse pertinente.

M. Nunziata: Comment se peut-il que dix personnes ou plus soient responsables d'un faux témoignages? Comment expliquez-vous cela?

M. Morden: En partant de l'information initiale, dont certains éléments étaient erronés, comme je l'expliquais plus tôt, le système de freins et contrepoids et les

[*Texte*]

should have applied in the circumstances did not apply in this event.

Mr. Nunziata: With respect, sir, if there were problems with the checks and balances, you do not discipline field officers. They are not responsible for the checks and balances. The people responsible for efficient operation or the implementation of checks and balances are the higher-ups. Would you not agree?

Mr. Morden: Yes, of course, and for precisely that reason I commissioned the second of the two investigations into what had transpired.

I fully agree that one of the things which would have been most inequitable... When you say field representatives, I assume you do not mean it in terms of where they are located, but you mean desk-level working officers. I commissioned the second inquiry specifically to look at what had happened further up the managerial and supervisory chain, so the discipline imposed reaches the B.C. region and headquarters to very senior levels in the organization.

Mr. Nunziata: Did this include the head of the counter-terrorism branch?

Mr. Morden: Sir, I decline to answer that.

Mr. Nunziata: The false affidavit was sworn in the wake of the Air India disaster. The SIRC committee indicated they were concerned about the quality of intelligence gathered about that particular tragedy. You have been on the job for a number of months. Can you indicate if you are satisfied with the work of CSIS both before and after the Air India disaster?

Mr. Morden: I have had occasion to take a look at the work the service did at that time. I find what was done and the way it was done to be at a satisfactory professional standard.

Mr. Nunziata: Mr. Atkey said in his report that he was concerned about the quality of intelligence. Did you talk to Mr. Atkey about that particular concern? Did it not cause you some concern that the independent review committee would indicate they were concerned about the quality of intelligence gathered?

Mr. Morden: I have read the report of the review committee. Their comments struck me as important enough that I should try to see what lay behind them.

I have not discussed this with Mr. Atkey directly. However my reading of the material, the chronology and the work done by the service led me to the conclusion I have just stated.

Mr. Nunziata: About the Air India tragedy, it is two and a half years after the fact, and criminal charges have not been laid yet. Questions have been raised about your

[*Traduction*]

principes de professionnalisme qui auraient dus être respectés dans les circonstances n'ont pas été appliqués dans ce cas.

M. Nunziata: Je m'excuse, monsieur, mais on n'impose pas des mesures disciplinaires à des agents régionaux pour des problèmes de freins et contrepoids. Ils ne sont pas responsables des freins et des contrepoids. Les personnes responsables du fonctionnement efficace ou de l'application de mécanismes de freins et de contrepoids sont plus haut placés. N'êtes-vous pas d'accord?

M. Morden: Oui, bien sûr, et c'est précisément pour cela que j'ai exigé l'exécution de la seconde des deux enquêtes sur la situation.

Je suis parfaitement d'accord que l'une des choses qui aurait été la plus injuste... Lorsque vous dites les représentants régionaux, je suppose que vous utilisez le terme «régionaux» pour qualifier l'échelon de travail des agents et non l'endroit où ils sont situés. J'ai spécialement demandé la seconde enquête pour faire ressortir ce qui s'est passé aux paliers supérieures de la hiérarchie de façon que les mesures disciplinaires imposées s'étendent aux échelons les plus élevés de l'organisme, à l'administration centrale et dans la région de la Colombie-Britannique.

M. Nunziata: Cela comprend-t-il le chef de la direction de l'anti-terrorisme?

M. Morden: Je refuse de répondre à cela, monsieur.

M. Nunziata: Le faux témoignages a été pris à la suite du désastre d'Air India. Le CSARS n'était pas satisfait de la qualité des renseignements réunis au sujet de cette tragédie. Voilà déjà quelques mois que vous êtes en poste. Pouvez-vous nous dire si vous êtes satisfait du travail du SCRS, tant avant qu'après la catastrophe d'Air India?

M. Morden: J'ai eu l'occasion de jeter un coup d'oeil aux travaux accomplis par le Service à ce moment. J'estime que ce qui a été fait et la façon dont cela a été fait satisfont aux normes professionnelles.

M. Nunziata: Dans son rapport, M. Atkey exprime des doutes quant à la qualité du renseignement. Avez-vous parlé de ce point précis avec M. Atkey? Cela ne vous inquiète-t-il pas de savoir qu'un comité d'examen indépendant dit s'inquiéter de la qualité du renseignement?

M. Morden: J'ai lu le rapport du comité d'examen. Ses commentaires me semblent suffisamment importants pour que j'approfondisse la question.

Je n'en ai pas parlé directement avec M. Atkey. Par contre, tout ce que j'ai lu sur la question, la chronologie des événements et les activités accomplies par le Service me pousse à tirer la conclusion que je viens d'énoncer.

M. Nunziata: Au sujet de la catastrophe d'Air India, voilà maintenant deux années et demie qui se sont écoulées et aucune accusation criminelle n'a encore été

[*Text*]

service, what they did or did not do and whether they received advance warning.

Can you indicate to the committee exactly how your organization is involved with the investigation at this time? Would you support a royal commission of inquiry into the Air India disaster to clear the air and to perhaps regain some public confidence in CSIS?

• 1050

Mr. Morden: Sir, I think it is appropriate that I answer just the first part of the question. There is an ongoing criminal investigation at the moment, which we continue to assist in as required by the conducting agency, which is the RCMP.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I would like to come back to a question I asked the Minister earlier with respect to the organizational changes in CSIS. At least on the face of it, to me they seem more like smoke and mirrors than changes in substances, if all of the activities that were engaged in by CSIS formerly are just carried on under a different head.

I want to ask the Minister again, specifically, with respect to the section on Peace and Party Fronts, has the work of this particular section, which was under the counter-subversion branch, been transferred to the counter-intelligence branch, or is it in the residual area that remains to be examined?

Mr. Kelleher: The only area that has been transferred to the counter-intelligence and counter-terrorism branches are those files that properly fall under those sections of the CSIS mandate.

Mr. Robinson: Does it include Peace and Party Fronts?

Mr. Kelleher: The only thing that is being transferred there are those. I am saying to you, and I repeat, that those that have not been transferred have fallen into the residue. We have a 45-day working period

Mr. Robinson: Mr. Chairman, with respect—

The Chairman: Mr. Robinson, one reason you may be confused is your constant interruption of the Minister.

Mr. Robinson: The Minister is not answering the question.

The Chairman: I think he is.

Mr. Robinson: I am asking a specific question, not with respect to the 45-day review. The Minister has gone over it in some depth. I am asking the Minister specifically, with respect to the section of CSIS involved in Peace and Party Fronts, is it part of the 45-day review or not?

[*Translation*]

portée. On se pose des questions au sujet de votre service, de ce qu'il a fait ou n'a pas fait, et l'on se demande s'il avait été averti.

Pouvez-vous nous expliquer ici exactement comment votre organisme contribue actuellement à l'enquête? Seriez-vous en faveur d'une commission d'enquête royale sur la catastrophe d'Air India pour dissiper tous les doutes et, peut-être, redorer le blason du CRSC aux yeux du public?

M. Morden: J'estime pertinent, monsieur, de ne répondre qu'à la première partie de votre question. À l'heure actuelle, une enquête criminelle est en cours et nous collaborons avec l'organisme qui en est chargé, la GRC, selon les besoins.

M. Robinson: Monsieur le président, j'aimerais revenir sur une question que j'ai posée plus tôt au ministre au sujet de la restructuration du SCRS. Il me semble, en apparence tout du moins, que les changements ne représentent qu'un écran de fumée plutôt qu'une restructuration en profondeur, si toutes les activités auxquelles se consacrait auparavant le SCRS sont tout simplement poursuivies, mais sous une autre direction.

J'aimerais demander à nouveau au ministre, en ce qui a trait particulièrement à la section chargée des mouvements pacifistes et politiques, si les travaux de cette section en particulier, qui relevait de la direction de l'anti-subversion, ont été transférés à la direction du contre-espionnage, ou s'ils se trouvent dans le reliquat des dossiers qui doivent encore être examinés.

M. Kelleher: Les seuls éléments qui ont été transférés aux directions du contre-espionnage et de l'anti-terrorisme sont les dossiers qui relèvent précisément du mandat du SCRS.

M. Robinson: Cela inclut-il les mouvements pacifistes et politiques?

M. Kelleher: Tout ce qui est transféré se limite à cela. Je vous dis, et je vous le répète, que ceux qui n'ont pas encore été transférés font partie du reliquat. Nous avons 45 jours. . .

M. Robinson: Monsieur le président, en ce qui concerne. . .

Le président: Monsieur Robinson, il n'est pas étonnant qu'il y ait confusion dans votre esprit si vous interrompez constamment le ministre.

M. Robinson: Mais le ministre ne répond pas à ma question.

Le président: Je pense qu'il le fait.

M. Robinson: Je pose une question précise, qui n'a rien à voir avec la période de 45 jours. Le ministre en a parlé longuement. Ce que je lui demande, précisément, c'est de me dire si, oui ou non, la section chargée des mouvements pacifistes et politiques tombe dans la catégorie de l'examen de 45 jours.

[*Texte*]

Mr. Kelleher: What you are suggesting, and I take great objection to, and I have consistently. . . you are implying or suggesting that we are investigating peace and party groups. I am telling you we do not investigate peace and party groups, nor do we investigate labour unions or anyone else because they are a peace and party group, or because they are a labour union.

The only people we will investigate or target or take action against are those who fall within the mandate of CSIS. There are no sanctuaries anywhere in Canada for anyone being investigated if they fall within the mandate.

Mr. Robinson: Let me be specific then. The Minister does not seem to want to answer the general question.

A Mr. D. Dowbiggen, who is an investigative officer, an IO04, within CSIS, was hired earlier this year with the specific responsibility of Peace and Party Fronts. Is this individual going to continue to work in the area of Peace and Party Fronts?

Mr. Kelleher: Mr. Chairman, I certainly cannot answer questions to this extent. I do not personally know, and I do not think anyone would expect me to know—

Mr. Robinson: Would Mr. Morden know?

Mr. Kelleher: —the names of people who are working in particular areas. No Minister can be expected to know it. All I can tell you is that I refute strongly the suggestion or implication that we investigate peace groups, as he tells them, because they are a peace group. We only investigate people who fall within our mandate.

Mr. Robinson: First of all, SIRC was very critical of CSIS's use of the polygraph and indicated it was being used under another name—what they called a disguise. Have you accepted the recommendation of SIRC? Have you stopped the use of the polygraph for employment and security screening?

Mr. Morden: At the moment, Mr. Robinson, we continue to use the polygraph as one tool with respect to our own employment. This is an area I will be asking the deputy director for personnel to take a look at on an urgent basis, when he arrives in the office.

• 1055

Mr. Robinson: My final question, Mr. Chairman, is with respect to the hiring policy of CSIS. The former director, Mr. Finn, indicated that it was the policy of CSIS that there be no discrimination whatsoever on the basis of sexual orientation in the hiring practices of CSIS. I want to ask Mr. Morden whether that remains the policy of CSIS under his direction and whether indeed, individuals

[*Traduction*]

M. Kelleher: Ce que vous insinuez, je m'en formalise et j'ai constamment. . . vous voulez insinuer que nous surveillons les mouvements pacifistes et politiques. Et moi, je vous dis que nous ne surveillons pas les groupes pacifistes et politiques, pas plus que nous ne surveillons les syndicats ni quiconque d'autre pour la simple raison qu'ils font partie d'un mouvement pacifiste ou politique, ou encore d'un syndicat.

Les seules personnes que nous surveillons ou qui font partie de nos cibles ou à l'endroit desquelles nous prenons des mesures sont celles qui se trouvent dans le cadre du mandat du SCRS. Il n'y a de refuge nulle part au Canada pour les personnes faisant l'objet d'une surveillance si celles-ci tombent dans le cadre de notre mandat.

M. Robinson: Soyons donc précis, puisque le ministre ne semble pas vouloir répondre à une question générale.

Un certain M. D. Dowbiggen, agent enquêteur, IO04, au SCRS, qui a été recruté plus tôt cette année, a reçu la responsabilité précise des mouvements pacifistes et politiques. Cette personne continuera-t-elle à oeuvrer dans le domaine des mouvements pacifistes et politiques?

M. Kelleher: Monsieur le président, je ne peux vraiment pas répondre à des questions aussi détaillées. Je ne connais pas personnellement, et je doute qu'on puisse s'attendre à ce que je connaisse. . .

M. Robinson: M. Morden le saurait-il?

M. Kelleher: . . . le nom des personnes qui travaillent dans des secteurs particuliers. On ne peut s'attendre d'aucun ministre qu'il sache cela. Tout ce que je peux vous dire est que je réfute catégoriquement toute insinuation à l'effet que nous surveillons les mouvements pacifistes, comme il les appelle, pour la simple raison qu'ils sont des mouvements pacifistes. Nous ne surveillons que les personnes qui sont touchées par notre mandat.

M. Robinson: Tout d'abord, le comité de surveillance a fortement critiqué le SCRS pour son usage du polygraphe et a signalé que celui-ci était appelé autrement. . . ce qui a été qualifié de déguisement. Avez-vous accepté la recommandation du comité de surveillance? Avez-vous cessé d'utiliser le polygraphe dans le cadre de vos activités de recrutement et d'enquêtes de sécurité?

M. Morden: Pour l'instant, monsieur Robinson, nous continuons d'utiliser le polygraphe dans nos activités de recrutement. C'est là un domaine que je demanderais au directeur adjoint du personnel d'étudier de façon urgente dès son arrivée.

M. Robinson: Ma dernière question, monsieur le président, se rapporte à la politique de recrutement du SCRS. D'après l'ancien directeur, M. Finn, le Service avait pour politique de ne faire aucune discrimination pour cause de tendance sexuelle. J'aimerais demander à M. Morden si cette politique est toujours en vigueur au SCRS et si, en réalité, un homosexuel ou une lesbienne

[*Text*]

who happen to be gay or lesbian, would be eligible to be hired by CSIS assuming they meet the criteria for the job?

Mr. Morden: I think in the way in which you phrase that, sir, yes.

Mr. Lawrence: In the five minutes remaining, I would like to get on to the warrant review process. There is some indication that you may be thinking of, if you have not already decided upon, some type of ombudsman insertion into the process. I would like to find out from you just what steps are involved both before a warrant application comes to you and what you do, Mr. Minister, and what questions you ask when the warrant application is before you. I know that you have gone over this before but I would like to hear it again and I would like to involve your new director in it as well.

For instance, are the RCMP involved in any way in this process? Is the deputy solicitor general involved? Do you involve your own ministerial staff? What do you do for legal help? Are Department of Justice staff involved? What actually happens first of all in the way of review underneath you when an officer wants to place an intrusive device, let us say, for surveillance and what happens when this group, or whoever it is, comes into you with the warrant application?

Finally, what do you do about break and enter implications, in respect of these applications? Do you ever ask if this is going to involve break and enter by the officers?

Mr. Kelleher: I can tell you what my involvement is and work backwards. I think it was yesterday, for example, I met with Mr. Morden in the presence of two of his most senior officials, my deputy, my assistant deputy minister and my ministerial assistant, in which we reviewed three warrants. Before I reviewed them with those people yesterday, I had personally received and read the complete file. In that file was the sworn affidavit, the draft warrant which would be issued. There was the report of the warrant review committee and for the first time, the report of the independent counsel, who sat with the warrant review committee and attempted to play that role of devil's advocate.

I read all of that information and then in addition to that, I had a written report from the deputy solicitor general as is required under the act and I read all of that—

Mr. Lawrence: They see the files then before you?

Mr. Kelleher: Oh, yes. So I read all of that. I had made some pencil notations of queries and concerns I had. We reviewed those and discussed them. I asked questions and satisfied myself with respect to them. One or two or them, as I recall, I agreed to subject to certain conditions being agreed to in these particular cases known as the third-party rule, whereby we do not involve third parties who should not be.

[*Translation*]

qui satisfait aux exigences de l'emploi pourrait être engagé au SCRS?

M. Morden: Comme vous le formulez, oui, je le pense.

M. Lawrence: Pendant les cinq dernières minutes, j'aimerais passer à la question de l'examen des demandes de mandats. Il semble que vous envisagiez ou que vous ayez décidé d'intégrer dans le processus une composante ombudsman. Pouvez-vous me dire exactement comment se déroule le processus, avant que la demande de mandat ne vous parvienne, monsieur le Ministre, et une fois que celle-ci vous est parvenue, quelles sont les questions que vous posez. Je sais que vous avez déjà parlé de cela mais j'aimerais l'entendre à nouveau et j'aimerais entendre ce que votre nouveau directeur a à dire sur le sujet également.

Par exemple, la GRC participe t-elle au processus? Le Solliciteur général adjoint participe-t-il au processus? Et le personnel de votre propre ministère? Des représentants du ministère de la Justice participent-ils au processus? Que se passe-t-il tout d'abord lorsqu'un agent veut, par exemple, placer un dispositif d'enquêtes intrusives aux fins de surveillance et que se passe-t-il lorsque cet employé ou les représentants d'un secteur donné viennent vous présenter une demande de mandat?

Enfin, que faites-vous de la question de l'introduction par effraction qui pourrait être soulevée dans le cas de ces demandes? Demandez-vous si l'activité pour laquelle le mandat est demandé sous-entend l'introduction des agents par effraction?

M. Kelleher: Je peux vous dire quelle est ma participation au processus et partir de là. Hier, par exemple, j'ai rencontré M. Morden avec deux de ses collaborateurs supérieurs, le sous-ministre, le sous-ministre adjoint et l'adjoint ministériel de mon ministère, pour étudier le cas de trois mandats. Avant cette rencontre d'hier, j'avais personnellement étudié le dossier complet contenant le témoignage et le mandat qui devait être signé. Il y avait également le rapport du comité d'examen des mandats et, pour la première fois, le rapport d'un avocat indépendant qui avait assisté aux délibérations du comité d'examen des mandats en tenant le rôle de l'avocat du diable.

J'ai lu tous ces renseignements, en plus du rapport du Solliciteur général adjoint, tel qu'exigé par la loi, et j'ai lu tout cela. . .

M. Lawrence: Ils voient donc les dossiers devant vous?

M. Kelleher: Oh oui. J'ai donc lu tout cela. J'avais noté au crayon quelques questions qui me préoccupaient. Nous avons étudié et discuté tout cela. J'ai posé mes questions, auxquelles j'ai obtenu des réponses qui m'ont satisfait. Dans un ou deux des cas, si je me souviens bien, j'ai donné mon accord sur réserve de certaines conditions qui, dans ces cas particuliers, se rapportaient à la règle concernant les tiers, règle selon laquelle on évite de mettre en cause toute tierce personne qui n'a pas à l'être.

[*Texte*]

That is what I do. The warrant review committee had sat before that and there is a number of high-level people on that committee, not only from my department but from CSIS. In addition, Mr. Morden will now be chairing all of those meetings, which was not the case in the past.

• 1100

Then of course the Deputy Solicitor General must satisfy himself, after the Warrant Review Committee sits, and then make a recommendation to me, and that in fact was done. The RCMP are not, per se, involved. They do not sit on any committee. Certainly the deputy is fully involved.

I do not get involved in the correlation out in the field and through to the regional headquarters and up to headquarters and their process, and my people first become involved at the Warrant Review Committee level. That is where I become involved.

Mr. Lawrence: I wonder if we could hear a brief summary of the procedures within CSIS itself, before it gets to the Warrant Review Committee. The Warrant Review Committee of course has people on it who are not from CSIS. Are there any people on the Warrant Review Committee who are not from the Solicitor General's department or CSIS?

Mr. Morden: The bulk of the people of course are from CSIS and the Solicitor General's department. It depends on how you want to classify legal counsel. The legal counsel available to us come from Justice, and at the moment a Justice lawyer plays the role of the devil's advocate that the Minister has just described.

Mr. Lawrence: Oh, a Justice department counsel is your so-called independent counsel?

Silence does not mean assent in some of these things. Go ahead.

Mr. Morden: What happens is that, if in the pursuit of a legitimate target of the service it is thought that a warrant would be appropriate and necessary to the investigation under way, then the branch concerned will prepare the material. They will clear it with other operational branches within the service for various aspects of things, which I am sure you appreciate I do not wish to go into. They also clear it with our legal services staff before it comes to the Warrant Review Committee, in which essentially the spectrum of responsibilities within the service is represented.

Mr. Lawrence: There is just one unanswered question there. Neither the Minister nor the director dealt with the question of break and enter. At the time of the McDonald commission proceedings of course this was a very big issue and the Solicitor General of the day would not approve of any warrant for an intrusive device that involved break and enter. That break and enter

[*Traduction*]

Voilà ce que je fais. Le comité d'examen des mandats s'était réuni auparavant et ce comité est composé de plusieurs personnes haut placées, non seulement de mon ministère mais du SCRS également. De plus, M. Morden assurera dorénavant la présidence de toutes ces réunions, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Ensuite, le Solliciteur général adjoint doit s'assurer que c'est fait une fois que le comité d'examen des demandes de mandat s'est réuni, et il me présente une recommandation. La GRC n'intervient pas et ne siège à aucun comité. Le sous-ministre a certainement une responsabilité au premier chef.

Je ne participe pas à l'orchestration des activités dans les régions, ni au siège régional ni au siège central, et mon équipe n'intervient qu'à l'étape du comité d'examen des demandes de mandat. C'est là que j'interviens.

M. Lawrence: Pouvez-vous nous dire brièvement quelle est la procédure suivie au SCRS, avant l'étape du comité d'examen des demandes de mandat? Bien entendu, des gens du SCRS siègent au comité d'examen des demandes de mandat. Est-ce que ce comité comporte des membres qui ne font pas partie du ministère du Solliciteur général ou du SCRS?

M. Morden: Les membres du comité sont pour la plupart des fonctionnaires du SCRS ou du ministère du Solliciteur général. Il faut se demander dans quelle catégorie on met le contencieux. Les conseillers juridiques mis à notre disposition viennent du ministère de la Justice et actuellement c'est un avocat du ministère de la Justice qui joue le rôle de l'avocat du diable que le ministre vient de décrire.

M. Lawrence: Vous voulez dire que c'est un conseil du ministère de la Justice qui fait office de ce que vous appelez votre conseiller juridique indépendant?

Le silence ne veut pas dire acquiescement dans ce genre de choses. Allez-y.

M. Morden: Voici comment les choses se passent. Si le service a de bonnes raisons de vouloir enquêter sur un suspect, et qu'on pense qu'un mandat serait utile et nécessaire à l'enquête, la direction intéressée prépare les documents. Il y a consultation avec d'autres directions au service et on arrête à ce moment-là certains détails que vous me permettrez de taire. En outre, on obtient une autorisation auprès de notre contencieux avant l'étape du comité d'examen des demandes de mandat, au sein duquel toute la gamme des responsabilités du service est représentée.

M. Lawrence: Il y a une question qui demeure sans réponse. Ni le ministre, ni le directeur n'ont traité de la question des pénétrations par effraction. Au moment de la Commission McDonald, c'était un point extrêmement litigieux et le Solliciteur général de l'époque refusait d'approuver un mandat qui supposait l'intrusion et la pénétration par effraction. Je trouve cela malheureux

[*Text*]

provision—unfortunately, in my mind—has now been judicially approved; that is, the right to break and enter to place one of these things has now been approved by our courts.

Is this a consideration at all within CSIS? Is it a consideration of the director? Is it a consideration of the review committee? Most of all, is it a consideration of the Minister?

Mr. Kelleher: It is a consideration of everybody you have just mentioned. It is certainly from the court right down.

Let us take, for example, the placing of a bug. You use the phrase "break and enter". Obviously, we have to enter into the premises to place that bug. Normally we do not like to let the person know that we are going to place a bug, say in his living room. The Warrant Review Committee has to be satisfied that there is no other way to obtain the information we feel is needed other than the placing of a bug. In other words, they have to justify that level of intrusiveness.

• 1105

Then in the affidavit I received, and eventually comes from the Warrant Review Committee... That is specifically set out in the affidavit. They have to address the questions of why they require this level of instrusiveness, and why there no other way to obtain the information. That goes forward to the court. This is something I always look into, the Warrant Review Committee. I am not present at the court hearings, but I know the court also directs its mind to that particular concern.

The Chairman: Mr. Minister. We thank you and the other witnesses for your attendance before us today. I remind you, Mr. Minister, that we look forward to having you before us again in connection with our review of parole and correctional issues in the near future.

One of the issues we will be asking you to respond to arises out of the Celia Ruygrok death. I remind members that at our next meeting on Thursday at 9.30 a.m., we will have Dr. Ken Hatt from Carleton University as a witness on that particular issue.

Following that, there will be a brief in camera future business meeting. There are a number of matters members have raised with the Chair which we should discuss as a committee in terms of our future business.

Meeting adjourned to the call of the Chair.

[*Translation*]

mais la disposition concernant la pénétration par effraction a reçu la sanction judiciaire. Cela signifie que désormais on peut pénétrer par effraction pour installer des dispositifs de surveillance, car cela a été approuvé par les tribunaux.

Est-ce que le SCRS se soucie de cet aspect-là? Le directeur s'en préoccupe-t-il? Le comité d'examen en tient-il compte? Et le ministre, par dessus tout?

M. Kelleher: Tout ceux que vous avez nommés s'en soucient. Tous ceux-là, à partir des tribunaux.

Prenez l'exemple d'un micro qu'on voudrait installer. Vous avez parlez «d'effraction». Manifestement, il faut pouvoir pénétrer dans l'endroit où on a l'intention d'installer un micro. D'habitude, on veut empêcher que la personne visée sache qu'on a installé un micro dans son salon. Le comité d'examen des demandes de mandat doit pouvoir recevoir la garantie qu'il n'y a aucune autre façon d'obtenir les renseignements voulus. En d'autres termes, on doit étayer la demande avec de bonnes raisons.

Ensuite, dans la déclaration assermentée que je reçois et qui provient du Comité d'examen des demandes de mandat... Toutes les précisions sont données dans cette déclaration assermentée. On doit préciser pourquoi une perquisition est exigée, en expliquant pourquoi il n'y a pas d'autre moyen d'obtenir les renseignements. Cette déclaration est acheminée vers les tribunaux. Je m'assure toujours qu'il y a eu intervention du Comité d'examen des demandes de mandat. Pour ma part, je n'assiste pas à l'audience devant le tribunal mais je sais que ce dernier veille à ce que les choses soient faites dans les règles.

Le président: Monsieur le ministre, nous vous remercions d'être venu aujourd'hui et nous remercions les autres témoins. Monsieur le ministre, permettez-moi de vous rappeler que nous avons prévu de vous rencontrer de nouveau sous peu quand nous étudierons des questions se rapportant à la libération conditionnelle et au système correctionnel.

Nous allons soulever entre autres des questions concernant la mort de Célia Ruygrok. Notre prochaine réunion aura lieu jeudi à 9h30, et c'est Ken Hatt de l'Université Carleton qui sera notre témoin.

Après la réunion, le Comité se réunira brièvement à huis clos pour traiter de ses travaux futurs. Les membres du Comité ont soulevé certaines questions que nous voudrons discuter à la lumière de notre emploi du temps futur.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

Reid Morden, Director of Canadian Security Intelligence Service.

John Tait, Deputy Solicitor General.

TÉMOINS

Reid Morden, directeur du Service canadien du renseignement de sécurité.

John Tait, sous-solliciteur général du Canada.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

CA1
YC33
-J16

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 28

Monday, November 23, 1987
Tuesday, November 24, 1987
Wednesday, November 25, 1987
In Kingston, Ontario

Thursday, December 3, 1987

Chairman: David Daubney

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 28

Le lundi 23 novembre 1987
Le mardi 24 novembre 1987
Le mercredi 25 novembre 1987
À Kingston (Ontario)

Le jeudi 3 décembre 1987

Président: David Daubney

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Justice and Solicitor General

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

In Kingston, Ontario

November 23, 1987 November 24, 1987 November 25, 1987

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system

December 3, 1987

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), consideration of its inquiry into sentencing and conditional release, including Task Force Report on Ruygrok Inquest

CONCERNANT:

À Kingston (Ontario)

Le 23 novembre 1987 Le 24 novembre 1987 Le 25 novembre 1987

Conformément à son mandat en vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude de la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et les aspects relatifs du système correctionnel

Le 3 décembre 1987

Conformément à son mandat en vertu de l'article 96(2) du Règlement, l'étude de la détermination de la peine et la mise en liberté sous condition, incluant le Rapport du groupe de travail sur l'enquête Ruygrok

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

DEPOSIT

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987

27504—1

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL

Chairman: David Daubney

Vice-Chairman: Rob Nicholson

Members

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Luke Morton
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

Président: David Daubney

Vice-président: Rob Nicholson

Membres

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité
Luke Morton

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, NOVEMBER 23, 1987
(48)

[*Text*]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met *in camera* in Kingston, Ontario, this day, the Chairman, David Daubney, presiding.

Members of the Committee present: David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Rob Nicholson, John V. Nunziata and Svend J. Robinson.

Acting Member present: Alan Redway for Allan Lawrence.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Philip Rosen and Marlene Koehler, Research Officers.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

At 8:15 o'clock a.m., the Committee met with the Warden and case management team of Collins Bay Institution.

At 9:30 o'clock a.m., the Committee toured the Collins Bay Institution.

At 11:20 o'clock a.m., the Committee met with the Inmate Committee of Collins Bay Institution.

At 12:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(49)

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met *in camera* in Kingston, Ontario, this day, the Chairman, David Daubney, presiding.

Members of the Committee present: David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Rob Nicholson, John V. Nunziata and Svend J. Robinson.

Acting Member present: Alan Redway for Allan Lawrence.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Philip Rosen and Marlene Koehler, Research Officers.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

At 1:40 o'clock p.m., the Committee met with the Infinity Lifers' Group of Collins Bay Institution.

At 2:50 o'clock p.m., the Committee met with representatives of the Union of Solicitor General Employees from Collins Bay Institution.

PROCÈS-VERBAUX

LE LUNDI 23 NOVEMBRE 1987
(48)

[*Traduction*]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à huis clos, aujourd'hui à Kingston, en Ontario, sous la présidence de David Daubney, (*président*).

Membres du Comité présents: David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Rob Nicholson, John V. Nunziata et Svend J. Robinson.

Membre suppléant présent: Alan Redway remplace Allan Lawrence.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Philip Rosen et Marlene Koehler, attachés de recherche.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité poursuit son étude de la détermination de la peine, de la mise en liberté surveillée et des aspects connexes du système correctionnel.

À 8 h 15, le Comité rencontre le gouverneur de Collins Bay et son équipe de gestion des cas.

À 9 h 30, les membres du Comité font le tour de Collins Bay.

À 11 h 20, le Comité rencontre le comité des détenus de Collins Bay.

À 12 h 30, le Comité interrompt les travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(49)

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à huis clos, aujourd'hui à Kingston, en Ontario, sous la présidence de David Daubney, (*président*).

Membres du Comité présents: David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Rob Nicholson, John V. Nunziata et Svend J. Robinson.

Membre suppléant présent: Alan Redway remplace Allan Lawrence.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Philip Rosen et Marlene Koehler, attachés de recherche.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité poursuit son étude de la détermination de la peine, de la mise en liberté surveillée et des aspects connexes du système correctionnel.

À 13 h 40, le Comité rencontre le *Infinity Lifers' Group* de Collins Bay.

À 14 h 50, le Comité rencontre les délégués de la *Union of Solicitor General Employees*, de Collins Bay.

At 4:00 o'clock p.m., the Committee met with staff and day parole residents at the Portsmouth Community Correctional Centre.

At 5:10 o'clock p.m., the Committee met with management and staff from the Kingston District Parole Office.

At 5:55 o'clock p.m., the Committee met with parole officers from the Kingston District Parole Office.

At 7:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, NOVEMBER 24, 1987
(50)

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met *in camera* in Kingston, Ontario, this day, the Chairman, David Daubney, presiding.

Members of the Committee present: David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Rob Nicholson, John V. Nunziata and Svend J. Robinson.

Acting Member present: Alan Redway for Allan Lawrence.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Philip Rosen and Marlene Koehler, Research Officers.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

At 8:15 o'clock a.m., the Committee met with the Warden of Millhaven Institution and the Superintendent of Bath Institution.

At 9:00 o'clock a.m., David Daubney, Robert Horner and Jim Jepson met with the case management team of Millhaven Institution and then toured Millhaven Institution and Rob Nicholson, Alan Redway, John V. Nunziata and Svend J. Robinson attended panel hearings of the National Parole Board and then toured Bath Institution.

At 12:00 o'clock p.m., the Committee met with the Inmate Committee of Millhaven Institution.

At 1:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(51)

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met *in camera* in Kingston, Ontario, this day, the Chairman, David Daubney, presiding.

Members of the Committee present: David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson and Rob Nicholson.

Acting Member present: Alan Redway for Allan Lawrence.

À 16 heures, le Comité rencontre les membres du personnel et les libérés conditionnellement en résidence du *Portsmouth Community Correctional Centre*.

À 17 h 10, le comité rencontre la direction et les membres du personnel du Bureau de libération conditionnelle du district de Kingston.

À 17 h 55, le Comité rencontre les agents de libération conditionnelle du Bureau de libération conditionnelle du district de Kingston.

À 19 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 24 NOVEMBRE 1987
(50)

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à huis clos, aujourd'hui à Kingston, en Ontario, sous la présidence de David Daubney, (*président*).

Membres du Comité présents: David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Rob Nicholson, John V. Nunziata et Svend J. Robinson.

Membre suppléant présent: Alan Redway remplace Allan Lawrence.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Philip Rosen et Marlene Koehler, attachés de recherche.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité poursuit son étude de la détermination de la peine, de la mise en liberté surveillée et des aspects connexes du système correctionnel.

À 8 h 15, le Comité rencontre le gouverneur de Millhaven et le surintendant de Bath.

À 9 heures, David Daubney, Robert Horner et Jim Jepson rencontrent l'équipe de gestion des cas de Millhaven et font le tour de cette institution; et Rob Nicholson, Alan Redway, John V. Nunziata et Svend J. Robinson assistent à une audition de la Commission nationale des libérations conditionnelles et font le tour de Bath.

À midi, les membres du Comité rencontrent le Comité des détenus de Millhaven.

À 13 h 30, le Comité interrompt les travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(51)

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à huis clos, aujourd'hui à Kingston, en Ontario, sous la présidence de David Daubney, (*président*).

Membres du Comité présents: David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Rob Nicholson.

Membre suppléant présent: Alan Redway remplace Allan Lawrence.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Philip Rosen and Marlene Koehler, Research Officers.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

At 2:45 o'clock p.m., the Committee met with representatives of the Union of Solicitor General Employees from Millhaven Institution.

At 3:30 o'clock p.m., David Daubney, Robert Horner and Jim Jepson attended a panel hearing of the National Parole Board and then toured Bath Institution and Rob Nicholson and Alan Redway met with the case management team of Millhaven Institution and then toured Millhaven Institution.

At 6:00 o'clock p.m., the Committee met with residents of the Joyce Detweiler Memorial House, a Community Residential Centre.

At 7:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

EVENING SITTING
(52)

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met *in camera* in Kingston, Ontario, this day, the Chairman, David Daubney, presiding.

Members of the Committee present: David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson and Rob Nicholson.

Acting Member present: Alan Redway for Allan Lawrence.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Philip Rosen and Marlene Koehler, Research Officers.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

At 8:45 o'clock p.m., the Committee met with the John Howard Society, Collins Bay Chapter at Collins Bay Institution.

At 10:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, NOVEMBER 25, 1987
(53)

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met *in camera* in Kingston, Ontario, this day, the Chairman, David Daubney, presiding.

Members of the Committee present: David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson and Rob Nicholson.

Acting Member present: Alan Redway for Allan Lawrence.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Philip Rosen and Marlene Koehler, Research Officers.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Philip Rosen et Marlene Koehler, attachés de recherche.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité poursuit son étude de la détermination de la peine, de la mise en liberté surveillée et des aspects connexes du système correctionnel.

À 14 h 45, le Comité rencontre les délégués de la *Union of Solicitor General Employees*, de Millhaven.

À 15 h 30, David Daubney, Robert Horner et Jim Jepson assistent à une audition de la Commission nationale des libérations conditionnelles et font le tour de Bath; et Rob Nicholson et Alan Redway rencontrent l'équipe de gestion des cas de Millhaven et font le tour de cette institution.

À 18 heures, les membres du Comité rencontrent les détenus de la *Joyce Detweiler Memorial House*, centre résidentiel communautaire.

À 19 heures, le Comité interrompt les travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DU SOIR
(52)

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à huis clos, aujourd'hui à Kingston, en Ontario, sous la présidence de David Daubney, (*président*).

Membres du Comité présents: David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson et Rob Nicholson.

Membre suppléant présent: Alan Redway remplace Allan Lawrence.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Philip Rosen et Marlene Koehler, attachés de recherche.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité poursuit son étude de la détermination de la peine, de la mise en liberté surveillée et des aspects connexes du système correctionnel.

À 20 h 45, le Comité rencontre la *John Howard Society*, soit le chapitre de Collins Bay.

À 22 h 15, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 25 NOVEMBRE 1987
(53)

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à huis clos, aujourd'hui à Kingston, en Ontario, sous la présidence de David Daubney, (*président*).

Membres du Comité présents: David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson et Rob Nicholson.

Membre suppléant présent: Alan Redway remplace Allan Lawrence.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Philip Rosen et Marlene Koehler, attachés de recherche.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

At 8:20 o'clock a.m., the Committee met with the Warden of the Prison for Women and with members of the National Parole Board.

At 8:50 o'clock a.m., the Committee attended panel hearings of the National Parole Board.

At 10:30 o'clock a.m., the Committee met with the Inmate Committee of the Prison for Women.

At 11:30 o'clock a.m., the Committee met with the Native Sisterhood of the Prison for Women.

At 12:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(54)

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met *in camera* in Kingston, Ontario, this day, the Chairman, David Daubney, presiding.

Members of the Committee present: David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson and Rob Nicholson.

Acting Member present: Alan Redway for Allan Lawrence.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Philip Rosen and Marlene Koehler, Research Officers.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

At 1:30 o'clock p.m., the Committee toured the Prison for Women.

At 2:50 o'clock p.m., the Committee met with representatives of the Union of Solicitor General Employees and of the Professional Institute of the Public Service from the Prison for Women.

At 3:15 o'clock p.m., the Committee met with the case management team from the Prison for Women.

At 4:30 o'clock p.m., the Vice-Chairman took the Chair and the Committee met with the Kingston Penitentiary Lifers' Group at Kingston Penitentiary.

At 5:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, DECEMBER 3, 1987
(56)

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met in Room 209 W.B., at 9:45 a.m., this day, the Chairman, David Daubney, presiding.

Members of the Committee present: David Daubney, Allan Lawrence and Svend J. Robinson.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité poursuit son étude de la détermination de la peine, de la mise en liberté surveillée et des aspects connexes du système correctionnel.

À 8 h 20, le Comité rencontre le gouverneur de la Prison des femmes et les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

À 8 h 50, le Comité assiste à une audition de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

À 10 h 30, les membres du Comité rencontrent le Comité des détenues de la prison des femmes.

À 11 h 30, les membres du Comité rencontrent la *Native Sisterhood* de la prison des femmes.

À 12 h 30, le Comité interrompt les travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(54)

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à huis clos, aujourd'hui à Kingston, en Ontario, sous la présidence de David Daubney, (*président*).

Membres du Comité présents: David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson et Rob Nicholson.

Membre suppléant présent: Alan Redway remplace Allan Lawrence.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Philip Rosen et Marlene Koehler, attachés de recherche.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité poursuit son étude de la détermination de la peine, de la mise en liberté surveillée et des aspects connexes du système correctionnel.

À 13 h 30, le Comité fait le tour de la Prison des femmes.

À 14 h 50, les membres du Comité rencontrent les délégués de la *Union of Solicitor General Employees* et de l'Institut professionnel de la fonction publique de la Prison des femmes.

À 15 h 15, les membres du Comité rencontrent l'équipe de gestion des cas de la Prison des femmes.

À 16 h 30, le vice-président occupe le fauteuil et les membres du Comité rencontrent le *Kingston Penitentiary Lifers' Group*, au Pénitencier de Kingston.

À 17 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 3 DÉCEMBRE 1987
(56)

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit, aujourd'hui à 9 h 45, dans la pièce 209 de l'Édifice de l'Ouest, sous la présidence de David Daubney, (*président*).

Membres du Comité présents: David Daubney, Allan Lawrence et Svend J. Robinson.

Acting Members present: Mel Gass for Robert Horner; Jean-Guy Hudon for Carole Jacques; Arnold Malone for Rob Nicholson; Bob Porter for Chris Speyer and Walter Van de Walle for Robert Horner.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Philip Rosen and Marlene Koehler, Research Officers.

Witness: Ken Hatt, Coordinator, Criminology & Criminal Justice Program, Associate Professor, Department of Sociology-Anthropology, Carleton University

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of its inquiry into sentencing and conditional release, including Task Force Report on Ruygrok Inquest.

The witness made a statement and answered questions.

At 11:15 o'clock a.m., the Committee proceeded to sit *in camera* to consider business of the Committee.

It was agreed,—That the Committee invite Judge J.R.O. Archambault and other representatives of the Canadian Sentencing Commission to appear before the Committee in 1988 and that travel expenses be paid for a maximum of four (4) representatives.

It was agreed,—That the Committee schedule for December, 1987 be as follows:

Tuesday, December 8, 1987 at 9:30 a.m—Law Reform Commission of Canada

Thursday, December 10, 1987 at 9:30 a.m.—Chairman of the National Parole Board

Tuesday, December 15, 1987 at 9:30 a.m.—Solicitor General of Canada

Thursday, December 17, 1987 at 9:30 a.m.—Security Intelligence Review Committee

At 11:20 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Luke Morton
Clerk of the Committee

Membres suppléants présents: Mel Gass remplace Robert Horner; Jean-Guy Hudon remplace Carole Jacques; Arnold Malone remplace Rob Nicholson; Bob Porter remplace Chris Speyer, et Walter Van de Walle remplace Robert Horner.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Philip Rosen et Marlene Koehler, attachés de recherche.

Témoin: Ken Hatt, coordinateur, Programme de criminologie et de justice criminelle, chargé de cours, département de sociologie et d'anthropologie de l'université Carleton.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité poursuit son étude de la détermination de la peine, de la mise en liberté surveillée et des aspects connexes du système correctionnel.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 15, le Comité adopte le huis clos pour déterminer ses futurs travaux.

Il est convenu,—Que le Comité invite son honneur J.-R.-O. Archambault et d'autres représentants de la Commission canadienne de la détermination de la peine à comparaître devant le Comité avant 1988; et que les frais de déplacement soient remboursés jusqu'à concurrence de quatre (4) délégués.

Il est convenu,—Que le Comité adopte, pour décembre 1987, l'horaire suivant:

Le mardi 8 décembre 1987, à 9 h 30—La Commission de réforme du droit du Canada

Le jeudi 10 décembre 1987, à 9 h 30—Le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles

Le mardi 15 décembre 1987, à 9 h 30—Le Solliciteur général du Canada

Le jeudi 17 décembre 1987, à 9 h 30—Le Service canadien du renseignement de sécurité

À 11 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Luke Morton

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Thursday, December 3, 1987

• 0947

The Chairman: Order. Today we are continuing consideration of our inquiry into sentencing, conditional release, and related aspects of the correctional system. This morning we will again be focusing particularly on the Ruygrok case, the case here in the city of Ottawa, which we began to examine a couple of weeks ago when we heard from the Crown attorney for Ottawa-Carleton and Mr. Gerry Ruygrok, the father of the deceased half-way house worker who was murdered by a parolee.

We are pleased to welcome today Professor Ken Hatt, who is co-ordinator of the criminology and criminal justice program at Carleton University here in Ottawa, and who was an observer at the inquest that was held into the Ruygrok case. I think Dr. Hatt attended all but two days of the six-week-long Ruygrok inquest and therefore is in a position to give us his observations on the findings of that inquest.

In addition to dealing with the matters arising out of the inquest as it relates to the process of parole and the administration of parole, I am also going to invite him to make any comments he would like in his opening statement or in response to questions on the general matters of concern to our committee, and particularly sentencing, about which he has a great deal of expertise as well.

Dr. Hatt, welcome. We appreciate your coming here, and we invite you to make any opening statement you would like.

Mr. Ken Hatt (Co-ordinator, Criminology and Criminal Justice Program, Department of Sociology and Anthropology, Carleton University): Thank you very much, Mr. Chairman.

The Ruygrok inquest represented a rare opportunity to see the criminal justice system in a way we have not been able to see it before. The Marshall inquiry now going on in Nova Scotia represents a more extensive but similar kind of activity.

• 0950

I have been involved in criminal justice for a number of years. I worked in a prison for two and a half years while I was doing graduate work. I have done some street work. I worked on a Métis colony in Alberta off and on for a couple of years and have seen things like that. For the past 10 years I have supervised students in about 50 agencies in the city of Ottawa, ranging from the detention

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le jeudi 3 décembre 1987

Le président: A l'ordre. Nous continuons aujourd'huui notre enquête sur la détermination de la peine, la libération conditionnelle et d'autres questions connexes relatives au système correctionnel. Nous nous pencherons de nouveau ce matin sur l'affaire Ruygrok, survenue à Ottawa; il y a quelques semaines nous avons entendu le procureur de la Couronne d'Ottawa-Carleton et M. Gerry Ruygrok, le père de la victime qui a été tuée par un libéré conditionnel au moment où elle travaillait sans une maison de transition.

Nous sommes heureux d'accueillir aujourd'hui le professeur Ken Hatt, qui est coordonnateur du Programme de criminologie et de justice pénale à l'université Carleton d'Ottawa et qui était observateur à l'enquête sur l'affaire Ruygrok. A l'exception de deux jours, M. Hatt était présent pendant toute la durée de l'enquête qui s'est poursuivie six semaines; il est donc en mesure de nous faire part de ses impressions sur les conclusions de l'enquête.

En plus de la procédure de libération conditionnelle et de son administration dont il a été question pendant l'enquête, je l'invite à parler à volonté, dans sa déclaration ou en répondant aux questions, des sujets connexes intéressant le comité, entres autres la détermination de la peine, qu'il connait à fond.

Bienvenue, monsieur Hatt. Nous vous remercions d'être venu et nous vous invitons à faire votre déclaration liminaire.

M. Ken Hatt (co-ordonnateur du Programme de criminologie et de justice pénale, Département de sociologie et d'anthropologie, Université Carleton): Merci beaucoup, monsieur le président.

L'enquête Ruygrok nous a fourni une rare occasion de voir le système de justice pénale sous un angle nouveau. Elle ressemble à l'enquête Marshall qui se déroule actuellement en Nouvelle-Écosse, mais qui est plus vaste.

Je travaille dans le domaine de la justice pénale depuis bien des années. J'ai travaillé dans une prison pendant deux ans et demi quand je poursuivais mes études supérieures. J'ai fait du travail communautaire. J'ai travaillé dans une colonie de Métis en Alberta périodiquement pendant quelques années. Depuis 10 ans, je supervise des étudiants travaillant dans quelque 50

[*Texte*]

centre to work in research, and that gives me some opportunity to have a feeling about these things.

A few years ago I had the opportunity to be chairman of a committee on adult probation in Canada, and at that time I had a chance to travel across Canada and listen to Crown and defence and judges and probation officers as they were responding to recommendations as to what should be done in probation. That gave me an interesting insight into the nature of criminal justice in Canada. So that is the perspective I bring this morning, in addition to the work I do as a criminologist.

Celia Ruygrok was a student in our program in Carleton, and it was a very difficult period for everyone, as you can imagine. As a number of you suggested in the few minutes before this meeting this morning, when these tragic events occur they are not to be taken lightly by anybody. It is easy to talk about it, in one respect; but the reality is that it is hard to deal with.

The problem is how we relate our own personal reactions to these things to a public policy. I admit that this is a struggle: how one transforms one's personal feelings, one's personal views, into adequate public policy. There may be positions one has personally that are satisfying and compelling, but it may well be that the consequences of those, if they were translated into public policy, would be a bit different. I have not resolved this question. I just want to raise it at this point.

I want to move on to my text. Through the nearly six weeks of the Ruygrok inquest I took notes. I have over 1,000 pages of notes, and I have not been able to go through them all again. We have not been able to get a transcript, and I think a plug was made previously by Mr. Berzins. I am trying to arrange enough support from Carleton and perhaps from the Solicitor General and other funds so we could get a transcript of this. The inquest represents a slice of the system. In a sense it is not always the best example, the most representative example, but it is the one we had to deal with—one of the hard ones, the most difficult ones.

What I have outlined is, very briefly, 16 events—16 discrepancies, if you will—that occurred that everyone talked about during this inquest. There was disagreement about them, because some people would interpret this in one way and some people would interpret it in another way. But these are 16 basic discrepancies that most people agreed did happen and that represent some concern. I will just very quickly go over them. In a sense they overlap with Mr. Berzins's discussion the other day. It is interesting that I was working from notes and being there and he was working from his own experience and the items tend to parallel each other. So there is maybe some corroboration there, and I think it is valuable for that reason.

(1) The defence refused to allow the Crown psychiatric examination of the offender in the 1975 trial of Mr. Sweeney. This led to a preoccupation with the insanity

[*Traduction*]

organismes à Ottawa, soit des centres de détention, soit des organismes de recherche, ce qui me permet de garder le contact.

Il y a quelques années, j'ai eu l'occasion de présider un comité sur la probation des adultes au Canada, ce qui m'a amené à me rendre un peu partout au Canada et à entendre les réactions des procureurs, des avocats de la défense, des juges et des agents de probation aux recommandations en matière de liberté surveillée. Cela m'a donné un aperçu intéressant du système de justice pénale au Canada. C'est le fruit de cette expérience que je vous apporte ce matin, et celui de mon travail de criminologue.

Celia Ruygrok était étudiante chez nous à Carleton, et tous, nous avons été très éprouvés, vous vous en doutez. Certains le disaient tout à l'heure avant la réunion: personne ne peut prendre à la légère des événements aussi tragiques. On peut facilement soulever le sujet dans une conversation, mais à la vérité, il est difficile à aborder.

Le problème, c'est de traduire nos réactions personnelles en une politique publique. Je reconnais que c'est difficile. Certains arguments personnels peuvent être convaincants, mais être un peu différents lorsque traduits dans une politique publique. Je n'ai pas résolu cette question. Je me borne à la soulever.

J'aimerais passer à mon texte. Pendant les près de six semaines qu'a duré l'enquête Ruygrok, j'ai pris des notes. J'ai plus de 1,000 pages de notes et je n'ai pas été capable de les revoir toutes. Nous n'avons pu obtenir le procès-verbal; M. Berzins vous l'a dit. J'essaie de réunir l'appui nécessaire à Carleton, chez le solliciteur général et ailleurs pour l'obtenir. L'enquête révèle une partie du système. Certes, l'affaire n'est pas toujours le meilleur exemple, le plus représentatif, mais c'est celle qu'il a fallu étudier, une des plus difficiles.

J'ai résumé très brièvement les seize contradictions qui revenaient sans cesse pendant l'enquête. On n'était pas d'accord sur la façon de les interpréter, mais ce sont seize contradictions fondamentales que la majorité s'accordait à reconnaître. Je vais les passer en revue très rapidement. À certains égards, elles reprennent ce qu'a dit M. Berzins l'autre jour. Il est intéressant de constater que je m'appuie sur mes notes et sur ce que j'ai observé pendant l'enquête alors que lui puisait dans sa propre expérience mais nos conclusions tendent à se rejoindre. Mon analyse vient corroborer la sienne, d'où son utilité.

(1) Au procès de 1975, le procureur de la défense n'a pas permis à la Couronne de soumettre le délinquant à un examen psychiatrique. Ce refus a donné lieu à un débat

[*Text*]

defence, even though all the professionals felt that the offender was ill and in need of treatment. So at the trial the discussion was about section 16, the insanity defence, and whether the offender was really ill or not. Basically the people agreed that the offender was ill, even though the adversarial process led to a decision that he was guilty and as a result would not receive treatment.

[*Translation*]

sur la possibilité de défense pour raison d'aliénation mentale, même si tous les experts estimaient que le délinquant était malade et avait besoin de soins. Au procès, la discussion a donc porté sur l'article 16, la défense pour raison d'aliénation mentale, et sur la question de savoir si le délinquant était malade ou non. On était foncièrement d'accord pour dire que le délinquant était malade, et pourtant le principe d'opposition du système judiciaire a abouti à une déclaration de culpabilité ce qui, par conséquent, excluait le traitement.

• 0955

(2) For about five years while in prison, the offender's description of the offence—and that is it was a break and enter gone bad—was the operative statement of what happened in 1975. That is, while he was in prison, if you look at the reports, this was the basic description of what had gone on.

(2) Pendant environ cinq ans, en prison, le délinquant a parlé de son crime comme d'«un cambriolage qui a mal tourné». C'est ainsi qu'il résumait les événements qui s'étaient produits en 1975. C'est ce que signalent les rapports sur son séjour en prison.

(3) In 1981 the Crown wrote a letter confirming that there was "no forensic evidence of sexual intercourse at the 1975 trial". This became the basis for erroneously assuming that the first murder had no features of sexual assault. It was a complicated kind of situation, but the defence in the original situation wrote the Crown and asked whether sexual assault was involved or not, and the Crown wrote back saying there was no forensic evidence of sexual assault, which is correct. But the Crown did not believe for a minute that this was not a sexual kind of offence in general terms. That letter, taken out of context, translated, then became the basis and, when added to the fact that we did not have other information, led to the assumption that the offender was not involved in a sexual murder or a murder with sexual overtones, but it was simply a break and enter that had gone bad in 1975.

(3) En 1981, la Couronne a écrit une lettre confirmant que qu'«aucune preuve médico-légale de rapports sexuels n'avait été déposée au procès de 1975». En se fondant sur cette déclaration, on a supposé à tort que le premier meurtre ne présentait aucune des caractéristiques d'une agression sexuelle. C'était une situation compliquée, mais la défense lors du premier procès avait écrit à la Couronne pour lui demander s'il y avait eu agression sexuelle et la Couronne avait fait répondu qu'il n'y avait aucune preuve médico-légale d'agression sexuelle, ce qui est exact. Mais la Couronne n'a jamais cru que ce n'était pas une infraction d'ordre sexuel de façon générale. Cette lettre, prise hors contexte, traduite, est devenue l'élément fondamental du dossier et, comme nous n'avions aucun autre renseignement, on a supposé qu'il ne s'agissait pas d'un meurtre sexuel ou d'un meurtre avec connotations sexuelles, mais que c'était simplement un cambriolage qui avait mal tourné en 1975.

(4) When contacted five years after the 1975 offence regarding parole for the offender, the police reply was short, I might say terse, vague and not informative. It was one paragraph. When the National Parole Board contacts the police they ask for information, and this reply was not very informative.

(4) Cinq ans après la crime de 1975, lorsqu'on a demandé à la police son avis sur la libération conditionnelle éventuelle du détenu, celle-ci a fait une réponse brève, vague et peu instructive. Elle tenait en un paragraphe. Quand la Commission nationale des libérations conditionnelles communique avec la police, elle demande des renseignements et cette réponse n'était pas très instructive.

(5) The judge in the 1975 trial had stressed the importance of treatment for the offender, yet when he was contacted five years later regarding parole he did not reply.

(5) Au procès de 1975, le juge avait souligné l'importance pour le délinquant de se faire traiter. Cependant, cinq ans plus tard lorsqu'on lui a demandé son avis sur la libération conditionnelle du détenu, il n'a pas répondu.

(6) During his entire period of incarceration, which is about nine years, the offender received almost no treatment and was seen by psychologists or psychiatrists primarily for routinized checks, that is, when he was transferred or when he was coming up for one form of parole assessment or another. If you go back and look at the times when there are psychiatric reports, which I have done, you will find the times when he received

(6) Pendant toute la durée de son emprisonnement, neuf ans environ, le délinquant a reçu très peu de soins psychiatriques; il a consulté un psychologue ou un psychiatre surtout pour des examens de routine, c'est-à-dire au moment d'un transfèrement ou de l'étude de sa demande de libération conditionnelle. J'ai consulté les rapports psychiatrique, et j'ai constaté que c'était ou au moment d'être transféré ou au moment de l'étude d'une

[*Texte*]

psychiatric response was either when he was transferred to one facility or another, or when he was about to be up for assessment, a parole of one kind or another.

At one point, for example, the offender slashed his wrists early on. The report says it was a superficial slashing. He was sent to the regional psychiatric centre and he was given a brief, brief kind of assessment, but he did not receive treatment. I mean, all he received during the nine years he was there was a 10-week course in sort of social group dynamics, according to the reports that are available to the inquest. He also was supposed to complete an alcohol and drug education program. The alcohol and drug education program, it is noted, was not even completed. Mr. Berzins in his testimony suggested that counselling had been proposed by one of the psychiatrists and that counselling was not completed. So I think it is fair to say that treatment was minimal at best.

(7) The psychiatric assessments were contradictory and comments in the reports were often vague. Some of them, many of them, were based on the assumption that the 1975 murder was a break and enter gone bad; that phrase I think is one that succinctly tells us about the assumption.

(8) The quality of supervision of the offender on an escorted temporary absence from prison was questionable and supervision on later parole followed only the minimum requirement for intensive supervision—that is, one contact every 15 days. So the case management requirement for supervision is a contact every 15 days—there are some other criteria in there—and they were followed, but that is intensive supervision.

(9) Information regarding the offender and the assessment for his release were not sufficiently prepared or communicated between the National Parole Board parole services and CRC, the half-way house. That is to say, in terms of the community assessment, in terms of telling the people in the half-way house the nature of the offender, this communication was not complete and was not thorough. Some of the reasons for this were concerns about privacy. There were a number of different reasons. In any case, the information regarding the offender was not passed on and the assessment did not involve a thorough communication.

• 1000

(10) The program for supervision at the CRC was unacceptable. Everybody agreed that what the offender received in the halfway house was three squares and a bed. It is possible that in some CRCs those are the kinds of contracts that are let out. It is possible, but I think most of us would agree it is certainly minimal supervision, and more was expected. And the training for the staff was inadequate. Miss Ruygrok received about six hours of training in total for the position. She called me after she got the job, and I had no idea whatsoever that she would not be given more training than that.

[*Traduction*]

demande de libération conditionnelle qu'ils avaient été préparés.

Une fois, par exemple, le délinquant s'est ouvert les veines des poignets. Le rapport dit que les blessures étaient superficielles. Il a été envoyé au centre psychiatrique régional où il a reçu une très brève évaluation, mais pas de soins. En neuf ans, il n'aurait suivi qu'un cours de 10 semaines, de la dynamique de groupe sociale, d'après les rapports qui ont été produits à l'enquête. Il était aussi prévu qu'il suive un programme d'éducation sur l'alcool et les drogues. Il n'est même pas allé jusqu'au bout. Dans son témoignage, M. Berzins dit qu'un psychiatre avait recommandé une thérapie, mais il ne l'a pas terminée. Je pense donc qu'il est juste de dire qu'il n'a reçu que très peu de soins.

(7) Les évaluations psychiatriques étaient contradictoires et les observations contenues dans les rapports étaient souvent vagues. Certaines, bon nombre d'entre elles, reposaient sur l'hypothèse que le meurtre de 1975 était un cambriolage qui avait mal tourné. Je pense que cette expression décrit bien ce qu'on a supposé.

(8) La surveillance du délinquant pendant une absence temporaire accompagnée était de qualité douteuse et, plus tard, pendant sa libération conditionnelle, la surveillance s'est limitée au minimum prévu pour la surveillance intensive, c'est-à-dire un contact tous les 15 jours. Les procédures de gestion de cas prévoit un contact tous les 15 jours—et il y a certains autres critères, et qui ont été respectés—mais la surveillance intensive se borne à cela.

(9) Le dossier du délinquant et son évaluation en vue de sa libération étaient incomplets; les communications entre la Commission nationale des libérations conditionnelles, et le centre de mis en liberté communautaire, la maison de transition, ont manqué de suivi. Autrement dit, les renseignements sur l'insertion communautaire du délinquant, transmis à la maison de transition, n'était pas complets. Certaines des raisons avaient trait au respect de la vie privée. Il y avait un certain nombre de raisons différentes. De toute façon, les renseignements concernant le délinquant n'ont pas été transmis et l'évaluation n'était pas fondée sur des renseignements complets.

(10) Le programme de surveillance au centre de mise en liberté communautaire était inacceptable. Tout le monde est d'accord pour dire que tout ce que le délinquant recevait à la maison de transition, c'était trois repas et un lit. Il se peut que ce soit le genre d'ententes avec certains centre. C'est possible, mais je pense que nous reconnaissons tous qu'il faut un minimum de surveillance et qu'on s'attendrait à plus. Et la formation du personnel était insuffisante. M[lle] Ruygrok a reçu six heures de formation au plus. Elle m'a appelé après avoir été engagée mais j'ignorais qu'elle avait reçu une si piètre formation.

[*Text*]

I bear responsibility with a number of others in this, so I am am not trying make cheap talk which takes advantage and blames people. If anybody, I share the blame and responsibility in this as well. I trust that my comments are taken in that context. I think we do have to say that the program for supervision at the CRC was not adequate or acceptable, and the training was not adequate either.

(11) Police did not act on clear evidence of parole violation when the offender was contacted in an incident—this is the knife-and-note incident—seven weeks before the second murder. It is clear that the police officer, in his report, was aware that there was a condition of parole that had to do with alcohol and drug abstinence. The reason it is clear he knew that is because he had the FBS number on the report he turned in. In his statement he said the offender was under the influence of drugs. Yet there was not any contact. . . well, they did not act on it right at that point. There was contact, but they did not act on parole violation.

(12) When the parole officer moved to suspend the offender after a further parole violation, the police were somewhat resistant. That is to say, the smell of alcohol on the breath would be taken as evidence of a violation, and yet the police were resistant. They said he is not drunk; he only has the smell of alcohol on his breath. So there was some discrepancy there.

Mr. Jepson: Was part of his parole conditions no contact with alcohol?

Mr. Hatt: Yes, a condition of parole—

Mr. Jepson: So whether he was drunk or not drunk was irrelevant.

Mr. Hatt: That is right.

Mr. Jepson: Really. If he had booze on his breath, he was guilty right—

Mr. Hatt: At that point, yes. I would like to point out again the there is a lot of debate about this, but there is a debate about how to interpret the niceties of all of this but I want to point—

Mr. Jepson: What is there to debate about that? It is pretty clear-cut.

Mr. Hatt: About whether—

Mr. Jepson: Contact with alcohol.

Mr. Hatt: That is right. It is just that my phrasing is that the police were somewhat resistant. You might say they were or were not. That is what I mean. There is no doubt that they smelled alcohol on his breath.

(14) While on parole suspension, just before the second murder, the offender claims that his status as a Crown witness in relation to another murder he had witnessed in

[*Translation*]

Avec d'autres j'en prends une part de responsabilité, mais je n'essaie pas de blâmer qui que ce soit. J'accepte ma part du blâme et de la responsabilité ici et j'espère qu'on me comprendra. Je pense qu'il faut dire que le programme de surveillance aux centres n'était ni suffisant ni acceptable, pas plus que la formation.

(11) Sept semaines avant le deuxième meurtre, lorsque la police a communiqué avec le délinquant au sujet d'un incident—l'incident du couteau et de la note—elle n'a pas donné suite à des indications très claires que celui-ci n'avait pas respecté les conditions de sa libération conditionnelle. Il est clair que, dans son rapport, l'agent de police savait qu'une condition de sa libération conditionnelle interdisait au délinquant de consommer de l'alcool ou de prendre des drogues. Il est clair qu'il le savait parce que le résultat de la glycémie à jeun figurait dans son rapport. Dans sa déclaration, il a dit que le délinquant était sous l'influence de drogues. Pourtant, il n'y a eu aucun contact. . . Mettons qu'on n'a pas agi immédiatement à ce moment-là. Il y a eu contact, mais on n'a pas donné suite à la violation.

(12) Lorsque l'agent de libération conditionnelle a entrepris de suspendre la libération conditionnelle du délinquant après un autre manquement, la police était plutôt rebelle au projet. L'odeur de l'alcool dans son haleine pouvait prouver qu'il avait violer sa libération conditionnelle, mais la police hésitait. On a dit qu'il n'était pas ivre, simplement que son haleine a odeur d'alcool. Il y avait donc une contradiction là.

M. Jepson: Une des conditions de sa libération conditionnelle était de ne pas consommer d'alcool, n'est-ce pas?

M. Hatt: Oui, c'était une des conditions. . .

M. Jepson: Qu'il ait été ivre ou non, cela n'a rien à voir avec la question.

M. Hatt: C'est exact.

M. Jepson: Vraiment. Si son haleine sentait l'alcool, il était coupable. . .

M. Hatt: A ce moment-là, oui. J'aimerais signaler encore une fois qu'on ne s'entend pas là-dessus, qu'il y a des divergences d'opinions au sujet de la façon d'interpréter les détails, mais j'aimerais. . .

M. Jepson: Alors quoi? C'est bien clair.

M. Hatt: Au sujet de. . .

M. Jepson: Consommer de l'alcool.

M. Hatt: C'est exact. C'est simplement que j'ai dit que la police était un peu hésitante. On pourrait dire qu'elle l'était ou ne l'était pas. Il n'y avait pas de doute que son haleine sentait l'alcool.

(14) Pendant la suspension de sa libération conditionnelle, juste avant le deuxième meurtre, le délinquant a soutenu que sa qualité de témoin de la

[*Texte*]

prison would be taken into consideration. This was reported, but it raises a number of questions that were discussed at the inquest. What I am trying to do for you is to characterize things people talked about at the inquest so you get a feel of what people were debating. This is what the offender claimed. Whether it is true or not is beside the point. The point is that at the inquest people were debating the status of Crown witness the offender had, and what this does in terms of parole and decisions about release and so forth. A lot of time was spent on that area.

• 1005

The Chairman: Mr. Hatt, on that Crown witness, was that the reason he got the parole in the first place?

Mr. Hatt: There was a great debate about the extent to which his status as a Crown witness led to his getting parole. There was a lot of debate about that, and certainly the National Parole Board member who was involved denied it was the case. However, there was certainly some suggestion that it played a part.

I cannot give you the final answer. I am not a member of the National Parole Board and I have not reviewed all of their decisions. However, this was discussed and debated and I think it is an issue that you, as members of committee, should take into consideration. You know, this is a part of the whole process and the decision-making process. I cannot answer that directly, but I do want to point out that this was a factor that was discussed as part of the process.

When the offender's parole was suspended about a month before the second murder, the information sent to the National Parole Board was incomplete. "Incomplete" is a vague word, but the problems have to do with the forms that are available and what, in terms of privacy, you can actually communicate directly in a report and what you can communicate in other ways to the National Parole Board. Therefore, the question of how one reports to the Parole Board is an issue here that is shrouded in difficulty because of privacy and confidentiality in that area. Nevertheless, there was a lot of debate about that issue.

(15) The offender reported to a hospital after being stabbed numerous times—I would say six times—two days before the second murder. Police were not notified and the parole response was ineffective. By ineffective, what I mean is that there was contact with the parole services but that was about it. The offender claimed that he had been attacked by some youths while he was riding his bike—he rode a bike frequently—through a park or near a bridge and had been stabbed. In any case, he went to a hospital and spent the night in the hospital. The police were not notified at that point. I think Mr. Ruygrok made a note about this.

[*Traduction*]

Couronne dans une autre affaire de meurtre dont il avait été témoin en prison serait prise en considération. On l'a dit, mais cela soulève un certain nombre de questions qui ont été discutées à l'enquête. Ce que j'essaie de faire pour vous, c'est de vous décrire ce qui s'est dit à l'enquête pour que vous sachiez de quoi on y parlait. C'est ce que le délinquant a soutenu. Je ne sais pas si c'est exact ou non. On a beaucoup parlé à l'enquête du statut de témoin de la Couronne du délinquant et de ses conséquences dans les décisions concernant sa libération conditionnelle et ainsi de suite. On en a beaucoup parlé.

Le président: Monsieur Hatt, ce statut de témoin de la Couronne, est-ce la raison pour laquelle on lui a accordé la libération conditionnelle en premier lieu?

M. Hatt: On en a beaucoup parlé. Le membre de la Commission nationale des libérations conditionnelles qui s'y trouvait l'a nié. Toutefois, certains disaient le contraire.

Je ne connais pas la réponse juste. Je ne suis pas membre de la Commission nationale des libérations conditionnelles et je n'ai pas étudié toutes ses décisions. Toutefois, il en a été longuement question et je pense que c'est une question sur laquelle vous devriez vous pencher. Cela fait partie de tout le processus de décision. Je ne puis répondre directement, mais c'est quelque chose dont on a beaucoup parlé à l'enquête.

Lorsque la libération conditionnelle du délinquant fut suspendue à peu près un mois avant le deuxième meurtre, les renseignements transmis à la Commission nationale des libérations conditionnelles étaient incomplets. «Incomplets» est un mot vague, mais les problèmes avaient trait aux formules qui sont disponibles et aux détails qu'on peut transmettre directement dans un rapport et ce qu'on peut communiquer d'autres façons à la Commission nationale des libérations conditionnelles. La question de savoir comment on fait rapport à la Commission des libérations conditionnelles est difficile à trancher à cause du respect de la vie privée et au caractère confidentiel de certains renseignements qu'elle comporte. Néanmoins, on en a beaucoup parlé à l'enquête.

(15) Deux jours avant le deuxième meurtre, le délinquant s'est rendu à un hôpital après avoir reçu plusieurs coups de couteau—je dirais six. La police n'en fut pas informée et la réponse des Services de libération conditionnelle fut sans effet. Par sans effet, je veux dire qu'on a communiqué avec les Services de libération conditionnelle, mais c'est tout. Le délinquant soutenait avoir été attaqué par des jeunes alors qu'il était à bicyclette, comme il le faisait fréquemment, dans un parc ou près d'un pont et il aurait été poignardé. De toute façon, il s'est rendu à l'hôpital et y a passé la nuit. La police n'en a pas été informée à ce moment-là. Je pense que M. Ruygrok en a pris note.

[*Text*]

On the evening of the second murder itself, the offender and his partner were involved in an altercation at the partner's residence, to which police responded without identifying the offender. This was discovered after the murder. The next day one of the police officers was down in the cells and happened to see the fellow he had contacted the night before. He said hey, that rings a bell; I have seen this guy before. They therefore reconstructed it.

The reason I put that in there is not to blame say the police for this but to point out that things were going on in the offender's life, which were not being dealt with. After the fact, it is really easy for us to reconstruct this, and I want to emphasize how easy it is after the fact as opposed to when you are in it.

However, the point I really want to make to you is that on paper Sweeney seemed to look good. On paper he looked good. Most of the people to whom Mr. Berzins spoke said they would make the same decision again. Most of people said that if they had to do it over again, yes, they would do it about the same way, based on the information or misinformation they had.

Mr. Jepson: On this particular point about the altercation at the partner's residence, to which the police responded, I realize you say you are not criticizing the police. I do not understand full procedure, but when you respond to an altercation and you have two people involved, is it not part of the routine to seek the identities and phone those identities back to the police station to do a quick check or quick run? Is that not a fundamental. . .?

Mr. Hatt: I do not know all of the police routine and I would not pretend to be able to answer that with authority. However, it seems to me that a fair amount of discretion is involved and the officers—

Mr. Jepson: They do that when they pull you over on a speeding ticket, for crying out loud.

• 1010

Mr. Hatt: Yes, they did go upstairs. They said everything okay here? The answer was yes, everything is okay. So they let it go. There is a discretionary level there. The question is how far you proceed on this. I cannot answer that definitively.

My point is that on paper the offender looked good. That is the point I would like to take off on for just a few minutes. In my view, there is not a singular interpretation of what happened and why it happened. At the inquest there seemed to be four different points of view. You cannot say one person took the point of view exactly, but four different interpretations emerged.

One of these interpretations was that the offender was a sexual sadist whose long-term degenerating illness was neither detected nor treated by the system.

[*Translation*]

Le soir du deuxième meurtre, le délinquant et son associé se sont disputés à la maison de ce dernière. La police s'est rendue sur les lieux, mais elle n'a pas identifié le délinquant. On a appris cet incident après le meurtre. Le lendemain, un des policiers est descendu dans les cellules et a vu par hasard celui qu'il avait rencontré la veille. Il s'est dit: Eh, j'ai déjà vu ce gars-là. C'est à partir de là qu'on a reconstruit la suite des événements.

La raison pour laquelle je le mentionne, ce n'est pas pour blâmer, mettons, la police pour ce qui s'est passé, mais pour montrer qu'il se passait des choses dans la vie du délinquant qu'il aurait fallu changer. Il est évidemment bien facile de reconstruire le fil des événements après le fait plutôt que pendant.

Toutefois, le point que je veux vraiment faire valoir, c'est que, sur papier, Sweeney faisait bonne impression. Sur papier, il avait l'air correct. La plupart des gens à qui M. Berzins a parlé ont dit qu'ils reprendraient la même décision. La plupart ont dit que, s'ils avaient à prendre de nouveau la décision, ils la prendraient à peu près dans la même sens vu les renseignements ou les mauvais renseignements dont ils disposaient.

M. Jepson: Au sujet de l'altercation à la résidence de son associé, à laquelle la police a répondu, je sais que vous dites que vous ne critiquez pas la police. Je ne sais pas quelle est exactement la procédure, mais, quand on répond un appel de ce genre et qu'il y a deux personnes, n'est-il pas coutumier d'obtenir leur identité et d'appeler la station de police pour procéder à une vérification rapide? N'est-ce pas fondamental. . .?

M. Hatt: Je ne sais pas exactement quelle est la procédure à suivre et je ne prétendrais pas pouvoir répondre à cette question avec autorité. Toutefois, les agents semblent avoir pas mal de latitude.

M. Jepson: C'est ce qu'ils font quand ils vous arrêtent pour excès de vitesse, bonté divine!

M. Hatt: Oui, ils sont effectivement montés en haut. Ils ont dit: Tout va bien là-dedans? On leur a répondu: Oui, tout va très bien. Et ils sont repartis. Il y a une certaine latitude ici. La question est de savoir jusqu'où doit-on aller. Je ne puis y répondre avec certitude.

Le point que je veux faire valoir, c'est que, sur papier, le délinquant avait l'air correct. J'aimerais parler de cet aspect plus longuement. Ce n'est pas, à mon avis, la seule interprétation de ce qui s'est passé et de pourquoi c'est arrivé. Il semblait y avoir quatre points de vue différents à l'enquête. On ne peut pas dire qu'une personne en ait eu un en particulier, mais il y avait quatre interprétations différentes.

L'une de ces interprétations était que le délinquant est un sadique sexuel dont la maladie, qui a mis longtemps à se manifester et qui s'aggravait, n'a été ni décelée ni soignée par le système.

[*Texte*]

A second interpretation was that this was a case of an original misclassification. That is, it was a sexual assault, but it was classified as a B and E gone bad, and this was followed by some unfortunate departures from acceptable case management practice.

A third interpretation was that this was a tragedy of errors; Murphy's law in full flight. The offender was a person who fell through the cracks in the system.

The fourth interpretation was that this tragedy resulted from the ineffectiveness of a set of impersonalized organizations that are more concerned with processing cases than with effectively responding to trouble.

I cannot tell you that one of these interpretations compellingly can be supported. I do not really want to. What I think is important is that we consider all of these as possibilities, because it helps us try to look at the situation and learn from it. Each of these four has evidence for it, argument for it.

I would point out that it is my own view, though, that so much depends on the paperwork of previous people, previous workers in the system, that an error can have serious effects. It also seems true to me that the paperwork occupies so much of the attention and energy that there is little else going on.

With that in mind, I have tried to sit down and think about a number of implications. They do not follow directly, but I will just lay them out there. One of the things I think we have to consider is that there are two kinds of error you can make in a decision on parole, or any other decision. One error is to release someone who would be dangerous. The second error is to detain someone who would not be dangerous.

Predictive techniques and psychiatric assessment are not adequately developed to allow us great confidence in their use. I understand there will be some people who will argue to the contrary on that position, but I think the evidence we have on prediction does not give us a lot of confidence. It was A.M. Kirkpatrick who pointed out that prisons are not only places people go to, they are places people come from. Eventually everybody gets out. It is a hard decision.

I am not telling you anything you do not know. But I would like to stress that there are two kinds of error. One kind of error we find is keeping a person in for year after year when they would be safe. That is what, it seems to me, is the difficulty. It is not just letting the people who would be dangerous out and finding that out. It is the other side as well.

Secondly, at present the emphasis on reporting and accounting schemes outweighs a concern for effective practices in dealing with clients. Information—relevant information—is needed; but effectiveness has come to be identified with efficiency in processing cases. It seems to me the interest has been in case management, in processing people. Efficiency is the criterion for judging

[*Traduction*]

Une deuxième interprétation était que c'était un cas d'erreur de classification à l'origine, c'est-à-dire une agression sexuelle classée en cambriolage qui a mal tourné, et ci cette erreur s'ajoute certaines dérogations déplorables aux pratiques acceptables de gestion des cas.

Une troisième interprétation était que c'était une tragédie d'erreurs: la loi de Murphy appliquée de façon éclatante. Le délinquant est une personne qui s'est glissé dans les failles du système.

La quatrième interprétation était que cette tragédie est le résultat de l'inefficacité d'un ensemble d'organisations impersonnelles plus soucieuses de traiter des cas que de remédier efficacement à des ennuis.

Je ne puis vous dire laquelle de ces interprétations est la plus juste et je ne tiens pas à le faire du reste. Ce qui est important, je pense, c'est d'étudier toutes ces possibilités de façon à en apprendre le plus possible. Il y a des arguments en faveur de chacune de quatre interprétations.

Je crois toutefois que tellement de choses dépendent des dossiers préparés par des gens déjà remplacés qu'une erreur peut avoir des conséquences graves. Il me semble aussi que les dossiers exigent tellement d'attention et d'énergie que le reste cesse d'exister.

J'ai essayé de penser à un certain nombre de conséquences. Elles n'en découlent pas directement, mais je vais vous en faire part. Il y a deux genres d'erreurs qu'on peut faire lorsqu'on prend une décision portant sur la libération conditionnelle d'un détenu ou toute autre décision. L'une est de libérer quelqu'un qui serait dangereux. L'autre est de garder en prison une personne qui ne serait pas dangereuse.

Les méthodes de prévision et les évaluations psychiatriques ne sont pas assez perfectionnées pour nous permettre la confiance totale. Je sais qu'il y en a qui vont dire le contraire, mais je pense que ce que nous connaissons de la prévision ne nous inspire pas beaucoup confiance. C'est A.M. Kirkpatrick qui a dit que les prisons sont non seulement des endroits où les gens vont, mais des endroits d'où les gens viennent. Tout le monde finit par sortir. La décision est difficile.

Je ne vous dis rien de nouveau. Mais j'aimerais bien vous faire remarquer qu'il y a deux genres d'erreurs. L'une est de garder en prison pendant des années des gens qui ne sont pas dangereux. C'est là, à mon avis, le problème. Ce n'est pas simplement de laisser sortir ceux qui seraient dangereux avant de s'en rendre compte. C'est l'autre aspect également.

Deuxièmement, l'importance accordée aux systèmes d'information et de comptabilité l'emporte actuellement sur le souci d'utiliser des méthodes efficaces dans les rapports avec les clients. Il faut des renseignements—des renseignements pertinents, mais l'efficacité est devenue synonyme de l'effience du traitement administratif des affaires. Il me semble qu'on a mis l'accent sur la gestion

[*Text*]

what goes on. I would argue that effectiveness is a bit different from that.

Thirdly, I would suggest the emphasis on privatization in the delivery of services needs to be seriously questioned. We now are privatizing the delivery in CRCs and a number of other areas. I would argue that privatization can lead to a lack of quality control, and it can lead to problems in the co-ordination of activities. You have a number of little operations here and there, and they are not well co-ordinated.

Fourthly, I would argue that we need to see that programs have to deal with needs, interests, and rights of clients.

• 1015

Present legislation or programs that stress one area to the exclusion of others will create serious problems for the effective operation of programs and criminal justice. I understand we are dealing with the inflation in criminal justice. What we have experienced in Canada is an inflation, and I think this is an appropriate way to define it. In trying to address this question of why there is so much inflation in criminal justice, I would pay attention to the fact that the imprisonment rate generally seems to be high and it is quite an expensive phenomenon. Our imprisonment rate in Canada seems a little bit high relative to that in other countries.

Mr. Jepson: Certainly not that in the United States.

Mr. Hatt: This is right, but compared to that in most other countries, European countries, for example, our rate seems a little high. To follow this up, one-third of all provincial admissions—and now I am talking provincial, not federal—are for failure to pay fines. This means there is a lot of space taken up day in and day out.

Of the people who do provincial time, 52% do no more than 30 days. This is a factor I kicked in. About 12% of all provincial admissions are for alcohol-related offences.

I am trying to suggest then that the question is whether locking people up is the way to deal with alcohol-related offences. I am not trying to say people should not be dealt with. I am thinking about the inflation. I am thinking about how you deal with this fact that we have a lot of people coming into the system. I would suggest that we need to pursue seriously the possibility of true alternatives, some real alternatives to imprisonment. In some cases, imprisonment is not necessarily what we need.

Mr. Jepson: Are you saying you have to equate dollars and cents with how we carry out justice in this country? Do dollars and cents have to be a very large factor in making sure justice is met?

[*Translation*]

des cas. L'efficience est le critère pour juger de tout. Mais l'efficacité selon moi, c'est tout autre chose.

Troisièmement, je pense qu'il faut sérieusement s'interroger sur l'importance qu'on accorde à la privatisation de la prestation des services. Nous sommes en train de privatiser la prestation dans les centres de mise en liberté communautaire et dans un certain nombre d'autres domaines. Je dirais que la privatisation peut résulter en une absence de contrôle de la qualité et en des problèmes de coordination des activités. Il y a quantité de petites opérations un peu partout, mais elles ne sont pas bien coordonnées.

Quatrièmement, nous devons voir à ce que les programmes répondent aux besoins des clients, servent leurs intérêts et protègent leurs droits.

La loi, les programmes actuels qui privilégient un secteur donné compliqueront énormément le fonctionnement harmonieux des programmes et du système de justice pénale. Il y a une sorte d'inflation en justice pénale. Ce que nous avons subi au Canada est vraiment une inflation, et je pense que c'est vraiment la bonne définition de notre problème. Pour essayer de comprendre la raison d'être de cette inflation galopante, je pense qu'il faudrait s'attarder au taux d'emprisonnement qui paraît élevé et est très coûteux. Notre taux d'emprisonnement semble trop élevé, par rapport à celui d'autres pays.

M. Jepson: Certainement pas par rapport à celui des États-Unis.

M. Hatt: C'est juste, mais il est élevé par rapport à celui de la plupart des autres pays, des pays d'Europe, par exemple. J'ai constaté que le tiers des personnes incarcérées—dans des établissements provinciaux et non fédéraux—le sont pour n'avoir pas payé l'amende. Cela signifie que ces gens-là occupent beaucoup d'espace.

Dans les prisons provinciales, 52 p. 100 des personnes internées n'y sont pas pour plus de 30 jours. J'ai tenu compte de ce facteur. En outre, environ 12 p. 100 de toutes les personnes incarcérées dans les établissements provinciaux le sont pour des infractions dues à la consommation d'alcool.

J'en viens à me demander si l'incarcération est la façon optimale de sévir contre des infractions de ce genre. Je ne veux pas dire que les contrevenants ne devraient pas être punis. Je m'inquiète de l'inflation. Je me demande que faire face à ce système carcéral pléthorique. A mon avis, nous devons commencer vraiment à chercher des solutions de rechange valables à l'emprisonnement qui, dans certains cas, n'est pas nécessairement ce qu'il nous faut.

M. Jepson: Êtes-vous en train de dire qu'il faut comptabiliser notre façon d'administrer la justice? Faut-il que le coût de la justice nous préoccupe à ce point?

[*Texte*]

Mr. Hatt: All I am saying is that to ignore it would be foolhardy. I think this is what is driving the system now.

Mr. Jepson: We keep hearing as we go along that it costs $50,000 or $48.000 to incarcerate a male and $52,000 to incarcerate a female. This brings in the dollar equation and seems to be playing a very big part. I recognize the burden on society. Do you feel there is too great an emphasis or not enough emphasis on this aspect in terms of carrying out justice or seeing that justice is carried out?

Mr. Hatt: I would suggest that the case management approach is concerned with the efficiency and processing of information and cases. I think this emphasis is an attempt to try to save money. I think the emphasis is misplaced. I think it is not helpful because it has detracted and has has taken away from the emphasis on being effective.

We need relevant information but I think we are emphasizing too much the processing of people. I guess I am trying to suggest that we have to focus on different things. Efficiency does not mean effectiveness; this is what I am trying to get at.

I realize we have an inflationary situation in criminal justice. More people are coming into the system and it is a matter with which we have to deal. One of the ways we deal with it, I think, is to try to see where people are coming into the prison system who should not be in there or possibly should not be in there. Let us not put them in there because this is a very expensive way to deal with it. This is the kind of thing I am suggesting.

The Chairman: Maybe I should let you finish your opening statement, but I would be interested in some of the so-called true alternatives to imprisonment you refer to.

• 1020

Mr. Hatt: I will try to respond to it. I would argue that we should reduce the minimum mandatory of 15 and 25 years for murder. It is clear that the recidivism rate of people involved in murder is quite low. We know that 80% of the people involved in murder are those who have relationships with spouses, friends or associates. If we want to deal with this inflation, there is a group of people who are increasingly going to be adding to the inflation in the system. I think this is a matter of concern.

I realize it is difficult, but I suggest that we must agree upon a moratorium on prison construction for the purpose of economic development. For too long various parties have found that underdeveloped regions might find it useful to construct prisons in underdeveloped areas as a solution. It is not adequate.

Our management style is not adequately designed for dealing with criminal justice. Criminal justice is a system in which you have discretion on the firing line. You have to have an organizational model which will reflect this

[*Traduction*]

M. Hatt: Tout ce que je dis, c'est qu'il serait téméraire de l'ignorer. Je pense que le système actuel est fondé sur cette ignorance des faits.

M. Jepson: On répète sans cesse que le coût de l'incarcération d'un homme est de 48,000$ ou 50,000$, et pour une femme, il est de 52,000$. Face à ces chiffres, la comptabilisation devient très importante. Je me rends compte du fardeau que cela représente pour la société. Pensez-vous qu'on insiste trop ou trop peu sur l'aspect financier dans l'administration de la justice, ou encore dans l'application des décisions judiciaires?

M. Hatt: Je pense que la gestion est axée sur l'efficience, sur le traitement de l'information et sur l'instruction des cas. Je pense qu'il importe avant tout d'économiser. Je pense qu'on fait fausse route. Je pense que cette approche ne nous aide guère, parce que, en insistant sur l'efficience, on oublie l'efficacité.

Bien sûr, nous avons besoin d'informations pertinentes, mais je crois que nous insistons trop sur le nombre de cas traités. Nous devons insister sur autre chose. L'efficience n'est pas synonyme d'efficacité. C'est ce que je veux souligner.

Je me rends compte que notre système de justice pénale est inflationniste. Il y a de plus en plus de gens dans le système et il faut faire quelque chose. On pourrait voir où dans le système carcéral, se trouvent ceux qui n'y ont peut-être rien à faire. Nous devrions nous abstenir d'emprisonner ces gens-là, parce que c'est très coûteux. Voilà le genre de mesures qu'on pourrait envisager.

Le président: Je devrais peut-être vous laisser terminer votre présentation, mais j'aimerais vous entendre parler des solutions de rechange «valables» que vous proposez, pour remplacer l'incarcération.

M. Hatt: Je vais essayer. Je dirais qu'il faut réduire les peine minimales de 15 et de 25 ans pour meurtre. Il est clair que le taux de récidivisme des meurtriers est très bas. Nous savons que 80 p. 100 des gens impliqués dans des affaires de meurtre avaient, avec la victime, des relations de conjoints, d'amis ou de connaissances. C'est un groupe de gens qui aggraveront de plus en plus l'inflation dont je parlais. Je pense qu'il y a de quoi s'inquiéter.

Ce que je préconise est difficile, bien sûr, mais je proposerais un moratoire sur la construction d'établissements pénitentiaires à seule fin de stimuler le développement économique. On a trop longtemps pensé que les régions sous-développées bénéficieraient de la construction d'un pénitencier. Ce n'est pas une solution satisfaisante.

Par ailleurs, notre style de gestion n'est pas bien conçu pour l'administration de la justice pénale, qui admet toute latitude en première ligne. Le modèle hiérarchique reflète cette réalité. Je dirais qu'il vaut mieux investir dans des

[*Text*]

factor. I would suggest that it is better to put public funds into effective social and economic programs than into criminal justice. If you talk with people in justice, you cannot make this statement, but at the inquest it became quite clear that if you want to deal with offenders who are truly dangerous, you deal with them in terms of their life experiences as young children. Perhaps they can be identified if they are troublesome.

I would just point out three quick things about the Canadian Sentencing Commission. This is an important document. It is the work of Anthony Doob and others to bring us information about the role of the public and their attitudes towards sentencing. It is very critical.

The basic principle of the Canadian Sentencing Commission is that there must be a proportionality between the seriousness of the offence and the responsibility of the offender. This is the basic principle on which this document rests. Yet when they construct their presumptive guideline scheme, it rests on only one of those two, the offence. If this is carried out in operation, we are really talking about sentencing which will be the punishment fitting the offence and not the offender. I think the committee might consider that.

Secondly, the Canadian Sentencing Commission very helpfully tells us what the new maximum sentences might imply. If you look at table 9.3 on pages 206 and 207, they list 11 major offences, what the maximum sentences would be and what the 90% sentencing pattern is now. In only 3 of 11 of those offences is the new proposed maximum below the 90% level now. I went did a quick analysis of the offences and how many people were being admitted to prisons in terms of these, and it appears to me that the new sentencing guidelines will not lead to any reduction in people going to prison. This is suggested or hoped for by the Canadian Sentencing Commission. The Canadian Sentencing Commission hopes that their new guidelines will lead to a maintenance of stability in sentencing. From their own data I would suggest that these new maxima will not provide that.

If presumptive guidelines for sentencing for judges is adequate, why should presumptive guidelines in parole not be adequate also? I would argue that an independent body is necessary to deal with the situation of parole and conditional release, that an independent body is necessary to deal with the correctional situation.

• 1025

The Chairman: That is very helpful, Ken. Thank you very much. I wonder if before we get into other questions

[*Translation*]

programmes sociaux et économiques efficaces que dans le système de justice pénal. Evidemment, quand on parle aux administrateurs de la justice, il n'est pas question de tenir pareils propos, mais à l'enquête, il est vite devenu manifeste que, quand on veut s'occuper de criminels réellement dangereux, il faut remonter à leur enfance. Peut-être pourrait-on identifier les futurs criminels dès les premières difficultés.

Cela dit, je voudrais juste souligner rapidement trois points au sujet de la Commission canadienne sur la détermination de la peine. D'abord, le document est important. Anthony Doob et ses collègues nous renseignent sur le rôle du public et sur ses attitudes à l'égard des peines. C'est un document d'une importance vitale.

Le principe fondamental dont la Commission s'inspire, c'est que la gravité du crime devrait être proportionnelle à la responsabilité du criminel. Le document repose tout entier sur ce principe fondamental. Pourtant, quand ses auteurs échafaudent leurs propositions de ligne directrice, ils ne conservent que l'un des facteurs de l'équation, le crime. Si leur approche est maintenue dans la pratique, la peine sera déterminée en fonction du crime et non du criminel. Je pense que le comité devrait y réfléchir.

Ensuite, la Commission canadienne sur la détermination de la peine nous précise très aimablement ce que les nouvelles peines maximales pourraient impliquer. Si nous étudions le tableau 9.3, aux pages 206 et 207, nous y voyons onze infractions et crimes graves, quelles seraient les peines maximales dans chaque cas et à quoi correspond actuellement la tendance de 90 p. 100 pour les peines. Le nouveau maximum proposé n'est inférieur au niveau actuel de 90 p. 100 que dans trois seulement des onze infractions ou crimes. Après avoir rapidement analysé ces crimes et après avoir vérifié combien de gens étaient incarcérés pour les avoir commis, il m'a semblé que les nouvelles lignes directrices sur la détermination de la peine ne réduiront pas du tout le nombre de personnes incarcérées. C'est pourtant ce que la Commission canadienne sur la détermination de la peine propose ou espère. Elle espère que ses nouvelles lignes directrices permettront d'assurer la stabilité de la détermination des peines. Pour ma part, je dirais, en me fondant sur ses propres données, que les nouvelles peines maximales ne lui permettront pas d'y arriver.

D'un autre côté, si l'on peut proposer des lignes directrices aux juges pour les aider à déterminer la peine à imposer, pourquoi ne pourrait-on pas aussi proposer des lignes directrices pour la mise en liberté conditionnelle? Je crois qu'il nous faut un organisme de libération conditionnelle indépendant, si nous voulons remédier aux problèmes.

Le président: Je vous remercie beaucoup, Ken, de vos observations, qui nous seront très utiles. Je me demande si

[*Texte*]

you could elaborate on the alternatives to incarceration for a minute.

Mr. Hatt: There are the traditional alternatives of course, and I might remind you that Bill C-19 in 1984 carried with it the legislative proposals for community service orders and for probation, and that legislation is still around. It has not been enacted. So while those are traditional I think they might be implemented right away, and that would give a little more status to the CSO. As you know, at present the Community Service Order is undertaken under the conditions of probation, and this is a bit clumsy.

I notice that under Bill C-89 we have recently introduced restitution procedures. I have not had a chance to analyse that as well as I should. I would suggest that fine options are a possibility that we should develop a little bit further and—

Mr. Lawrence: Fine options?

Mr. Hatt: Fine-option programs are around, but they really have not been introduced to the extent that they might. I think we need to look closely at some non-adversarial approaches, and this raises some very serious questions for the problems of rights of people. But maybe one of the things we need to do is address this question of simply not proceeding adversarially.

Mr. Gass: You are suggesting fine options rather than incarceration?

Mr. Hatt: Yes.

Mr. Gass: But in 5.(b), it says that about one-third of all provincial admissions are for failures to pay fines. How do you get the end result by increasing fines, and so on, instead of putting people in jail? About a third of the people go to jail because they refuse to pay fines.

Mr. Hatt: A fine option is a work program whereby you can work in the community instead of having to pay a fine.

Mr. Lawrence: You are talking about an option to a fine, not making the fine the opition.

Mr. Hatt: No. It is a fine-option program; that is, you work in lieu of paying the fine. This is one alternative. I think we need to explore some non-adversarial alternatives which are outside the court. It raises questions with regard to rights. Quite frankly, a lot of these difficulties arise in the community and perhaps they need to be settled in the community.

The Chairman: Would you elaborate a bit on what you mean by "non-adversarial"? Do you mean that they would not get into the court system at all?

[*Traduction*]

vous pourriez nous en dire un peu plus sur les solutions que vous proposez de substituer à l'incarcération, avant de passer à d'autres questions.

M. Hatt: Il y a bien sûr les solutions de rechange traditionnelles; à cet égard, je pourrais vous rappeler le projet de loi C-19, introduit en 1984, qui contenait des dispositions sur les ordonnances de service communautaire et sur la probation. Ce projet de loi est encore dans la filière, car il n'a pas été promulgué. Même si ces solutions sont tout à fait conventionnelles, je pense qu'elles pourraient être mises en oeuvre dès maintenant pour que soient mieux acceptées les ordonnances de service communautaire. En effet, ces ordonnances sont acutellement subordonnées à la probation, et c'est un peu gênant.

D'un autre côté, j'ai remarqué que l'on a proposé des procédures de restitution, dans le projet de loi C-89. Je n'ai pas eu le temps d'analyser cela aussi bien que j'aurais dû, mais à mon avis nous devrions pousser un peu plus loin la notion de solutions autre que l'amende et. . .

M. Lawrence: Vous parlez d'amende?

M. Hatt: Il existe déjà des programmes de ce genre, mais ils n'ont jamais eu toute l'ampleur qu'ils pourraient avoir. Je pense que nous devons envisager sérieusement des approches non-conflictuelles. Cela soulève de très graves questions au sujet des droits des gens. Peut-être devrions-nous nous contenter d'envisager des moyens d'éviter les méthodes conflictuelles.

M. Gass: Proposez-vous de remplacer les peines d'emprisonnement?

M. Hatt: Oui.

M. Gass: Pourtant, au point 5.b), il est bien dit que le tiers environ des personnes internées dans les prisons provinciales le sont pour n'avoir pas payer l'amende. Comment pouvez-vous arriver à vos fins en augmentant les amendes plutôt que d'emprisonner les gens? Déjà, environ un tiers des gens qui sont en prison y ont été condamnés pour avoir refuser de payer l'amende.

M. Hatt: Une solution autre que l'amende, c'est un programme de travail où l'on assure des services communautaires plutôt que de payer l'amende.

M. Lawrence: Vous parlez de remplacer l'amende par une autre peine, et non pas de donner le choix de payer l'amende.

M. Hatt: Non. C'est un programme de substitution à l'amende; autrement dit, il faut travailler plutôt que de payer l'amende. C'est une possibilité. Je pense que nous devons envisager des solutions non-conflictuelles qui seraient possibles à l'amiable. Tout cela soulève des questions de droits. Franchement, une grande partie de ces problèmes se manifestent au niveau communautaire et peut-être devraient-ils être résolus à ce niveau-là aussi.

Le président: Pourriez-vous nous en dire une peu plus sur ce que vous entendez par «non-conflictuel»? Voulez-vous dire que ces questions-là ne passeraient pas du tout devant les tribunaux?

[*Text*]

Mr. Hatt: That is right. It is a pre-charge kind of program. We are trying to develop this. There are some pilot projects in different parts of Canada, although I am not too familiar with them. I think you might want to explore this kind of community agency, a community organization in which some form of resolution, some form of mediation might be undertaken. Rather than going to court you could contact the relevant body and suggest that maybe this could be settled out of court. Now, I admit that it does raise questions of due process, and all of that. However, I do think we could look at it a little bit more.

The Chairman: That would involve a key role on the part of the victim, obviously.

Mr. Hatt: Certainly. I am not trying to in any sense minimize the role of the victim at this point.

Mr. Gass: Are you suggesting, sir, that if somebody has a speeding infraction or has committed some small crime in a community, the municipal body could sort of decide what the penalty should be? In other words, the person would do some community work in order to pay his dues back to the community.

Mr. Hatt: I am not sure that it would be under the jurisdiction of the municipality, but there may well be an organization through which referrals could be made from the police, so that these infractions could be dealt with out of court. I am not sure it would have to be municipal; it could simply be supported. Of course one of the big problems we have here is that while the federal government has the ability to legislate, it does not pay for the administration of these. I think this is a very serious bind.

• 1030

I struggled with this a few years ago in the probation area and do not know how to handle it. You can pass all the legislation you want, but it is not going to mean anything if there is not the funding base for the services.

We have to admit this is happening a fair amount in Canada now. We may have it on the books. For the Young Offenders Act, for example, it is worth looking at the treatment available to young offenders. Perhaps Ontario could be looked at in that regard. I am not that familiar with it all, but when we changed to the Young Offenders Act, we went from the broad needs to the rights. We specified the Criminal Code and this then left a whole gap to be covered by the provinces.

These are very serious difficulties. The content of the legislation is one thing, but the strategy for bringing about programs, which are effective, is something else.

[*Translation*]

M. Hatt: C'est juste. Il s'agit d'une sorte de programme applicable avant la mise en application. Nous essayons d'y arriver. Il y a des projets pilotes dans certaines régions, mais je ne les connais pas vraiment bien. Je pense que vous voudrez peut-être étudier un genre d'organisme communautaire permettant de trouver des solutions ou de procéder par médiation. Plutôt que d'aller devant les tribunaux, on pourrait entrer en communication avec l'organisme responsable et proposer un règlement à l'amiable. Je sais bien que cela soulève des questions de procédure et de droit, mais je pense que nous pourrions y réfléchir davantage.

Le président: Manifestement, les victimes auraient un rôle clef à jouer.

M. Hatt: C'est certain. Je n'essaye pas du tout de minimiser le rôle de la victime, à cet égard.

M. Gass: Voulez-vous dire, monsieur, que si quelqu'un se rend coupable d'excès de vitesse ou d'une infraction mineure dans une localité donnée, les autorités municipales pourraient en quelque sorte décider qu'elle peine lui imposer? En d'autres termes, le contrevenant ferait du travail communautaire pour payer sa dette à la communauté.

M. Hatt: Je ne suis pas sûr que la municipalité aurait compétence en la matière, mais il pourrait fort bien y avoir une organisation à laquelle la police pourrait renvoyer ces affaires pour qu'on puisse les régler sans passer devant les tribunaux. Je ne suis pas sûr qu'il devrait s'agir d'un organisme municipal; ce pourrait tout simplement être un organisme subventionné. L'un des gros problèmes à surmonter, c'est le fait que le gouvernement fédéral, qui a le pouvoir de légiférer, ne paie pas l'administration de la justice. Je pense que c'est une entrave de taille.

Il m'a causé bien des difficultés il y a quelques années, dans le domaine de la probation, et je ne sais vraiment pas comment le résoudre. On peut adopter toutes les lois qu'on veut, mais cela ne signifie rien si les services nécessaires à leur application n'ont pas les crédits suffisants.

Il nous faut bien admettre que cela se produit assez souvent au Canada aujourd'hui. La loi existe, c'est un fait Mais songeons par exemple au traitement qu'on réserve aux jeunes, avec l'application de la Loi sur les jeunes contrevenants, par exemple. Peut-être devrions-nous étudier ce qui se passe en Ontario à cet égard. Je ne suis pas vraiment au courant, mais je dirai que, quand nous sommes passés à la Loi sur les jeunes contrevenants, les droits ont supplanté les besoins criants. Nous avons tout simplement précisé les dispositions de Code criminel mais nous avons laissé les provinces combler un vide énorme.

Tout cela pose de très graves difficultés. Le contenu de la loi est une chose, mais la stratégie de mise en oeuvre de programmes efficaces est une toute autre affaire.

[*Texte*]

Mr. Jepson: Dr. Hatt, we had a nice conversation before. You are saying we should reduce the minimum mandatory sentences of 15 and 25 years for murder one and murder two. I would like to know what you would like to reduce them to. I realize people in your chosen field concentrate on how to rehabilitate and reintegrate these individuals back into society and on letting them pick up the pieces of their lives. But are you implying that if the system was effective enough to rehabilitate an individual who has murdered somebody, that if you could see a clear recovery in say two or three years you would advocate this rather than have them a financial burden on society—you would put them back out because in your best judgment they are ready to re-enter society?

Mr. Hatt: I would not personally go for two or three years, but. . .

Mr. Jepson: What are you suggesting?

Mr. Hatt: By using his name I do not want to implicate him in any sense, but Frank Miller is the first National Parole Board Commissioner of Canada, and Frank was once talking to me about this and he—

Mr. Jepson: Is this the same Frank Miller we all know?

Mr. Hatt: The old Frank Miller, right, who has been around with us. He suggested ten years. I asked him how he arrived at ten years for this figure. He said they had talked to a number of inmates who had done time, and from what they could figure out they decided that ten years is about as much as a person can do and still remain a human being.

Mr. Jepson: That was probably when Frank was a lot younger and carefree.

Mr. Hatt: It probably was. But my point is that it is a very difficult moral judgment, and you do have to look at what impact prison has on inmates in general. Doing time is important. I would not say two or three years. But I would say let us try something like ten. I cannot give you the answer, but I will try to give you an answer as best I can. What happens in the joint is that these people must have some hope.

Mr. Jepson: We have just come from our first leg of prison tours and we realize some of the anxieties and frustrations they experience within the system. By the same token, let us not only talk about justice being seen to be done, but justice being done. When we talk about capital murder—first- and second-degree murder—serious violent crimes and sex offences, as much as I want to show some compassion to those within that system, by the same token. . .

[*Traduction*]

M. Jepson: Monsieur Hatt, nous avons déjà eu une conversion fort intéressante. Vous me dites que nous devrions réduire la peine minimum qui est de 15 ans pour le meurtre sans préméditation et de 25 ans pour le meurtre avec préméditation. J'aimerais savoir jusqu'où vous voudriez que nous les réduisions. Je me rends compte que les gens qui oeuvrent dans votre domaine se concentrent essentiellement sur les moyens de réhabiliter les criminels et de les réintégrer dans la société, en leur permettant de refaire leur vie. Êtes-vous en train de dire que, si le système était assez efficace pour réhabiliter un meurtrier, si on jugeait après deux ou trois ans qu'il était nettement réhabilité, vous recommanderiez qu'on le laisse sortir de prison plutôt que de continuer d'être à la charge de la société, parce que, à votre avis, il est prêt à être réintégré dans la société?

M. Hatt: Personnellement, je n'irais pas jusqu'à réduire ces peines à deux ou trois ans, mais. . .

M. Jepson: Que suggérez-vous?

M. Hatt: Eh bien, je ne veux pas le compromettre, mais je vous dirais que Frank Miller, le premier Commissaire de la Commission nationale des libérations conditionnelles du Canada, me parlait un jour de cette question-là et qu'il. . .

M. Jepson: Est-ce le Frank Miller que nous connaissons tous?

M. Hatt: Oui, du vieux Frank Miller que nous avons bien connu. Il m'avait parlé de 10 ans. Quand je lui ai demandé comment il était arrivé à ce chiffre, il m'a dit que le personnel de la Commission en avait parlé à bon nombre de détenus et que, à son avis, 10 ans de détention, c'est à peu près le maximum qu'un être humain peut endurer sans perdre son humanité.

M. Jepson: C'était probablement quand Frank était beaucoup plus jeune et plus insouciant.

M. Hatt: Probablement. Il reste que c'est une question de jugement moral très difficile à porter et qu'il faut tenir compte de l'impact de la prison sur les détenus en général. Il est important qu'ils purgent une peine d'emprisonnement. Je ne dirais pas deux ou trois ans, mais je suggérerais d'essayer une peine de 10 ans, par exemple. Je ne peux pas vous donner la réponse, mais j'essaie de vous donner la meilleure réponse que je puisse vous donner. En milieu carcéral, il faut que le détenu conserve un certain espoir.

M. Jepson: Nous revenons juste de notre première série de visites dans des établissements correctionnels, et nous nous rendons compte de certaines des angoisses et des frustrations des détenus. Disons bien qu'il faut que justice soit faite, et non seulement qu'il faut qu'elle semble être faite. Quand nous parlons d'un crime comme le meurtre—le meurtre au premier et au second degré—de crimes graves avec violence et de crimes sexuels, même si je veux faire preuve de compassion à l'égard des gens qui sont aux prises avec la justice. Il faut. . .

[*Text*]

• 1025

We talked to some lifers groups about the parole system itself. I said I think it is one of the most demoralizing factors to the prisoners of any of the factors that create little emotional ups and downs, because essentially the parole system raises and lowers their expectations. This is a tremendously emotional drain. They see a very unfair system. Their next-door neighbour, in for the same time—they are good prisoners, they have kept their noses clean—gets parole and yet the other fellow does not. They say hey, I was just as good as he, and so on.

I asked if they would not rather have a situation where on judgment day the judge says, you have 10 years and your release date is April 1, 1997. Then you would know that you will not be getting out before or after, if you do your time properly, and you structure your life for the day you will re-enter society. You take those courses, those programs, and so on. I asked what they thought about that and, surprisingly enough, they said that they thought there was some merit to that being considered.

Mr. Hatt: Just yesterday I was reading a study from the U.S., where determinate sentencing has been used and justified on precisely those grounds. The study concluded from the study of determinate sentencing, I believe in four states in the U.S., that there was no evidence that this really improved in any way the morale in the prisons or the behaviour of people in prisons. It was rather a discouraging kind of finding to a number of the people who wanted determinate sentencing, thinking this makes it easier for prisoners and so forth.

Mr. Jepson: Of course the other benefit is to society at large. Right now, I think they are deceived by the existing parole system. When they hear about a person getting 10 years or 15 years for a violent crime, a lot of people out there are under the impression that they are going to serve most of that time. They do not realize that they are eligible for parole after one-third and that they are considered at one-sixth and so on. I think that if there was a general awareness that people were serving just a very small portion of their sentences then there would be a real outcry, whereas with this other suggested system everybody knows, from the judge down, exactly what time that individual is going to do. There is a lot of merit to it.

Mr. Hatt: Certainly one feels a lot of satisfaction from being able to have this thing very nice and neat and tidy, but my argument back to you would be that the world does not work that way. It may seem efficient that way, but that is not the best way to have it, because quite frankly, although I have a lot of respect for judges, they do not understand what goes on at the back end of the system. It is unfortunate, but they are not in a position to

[*Translation*]

Avec quelques condamnés à vie, nous avons parlé du système de libération conditionnelle. À mon avis, pour les détenus, le système de libération conditionnelle, en créant de vains espoirs, est le facteur le plus démoralisant et ébranle leur état d'esprit. Il impose aux détenus un énorme fardeau psychologique. À leurs yeux, c'est un système très injuste. Un détenu voit son voisin de cellule, condamné à la même peine—je parle de détenus modèles, à la conduite exemplaire—qui est libéré sous condition alors que lui ne l'est pas. Alors, il se dit qu'il vaut tout autant le libéré et ainsi de suite.

J'ai demandé aux détenus s'ils ne préféreraient pas que le juge leur dise le jour de leur sentence qu'ils ont une peine de 10 ans à purger et qu'ils seront libérés le 1er avril 1997, par exemple. Ils sauraient alors qu'il n'est pas question de sortir avant ou après cette date-là, s'ils se conduisent bien, et ils pourraient organiser leur vie en prévision du jour où ils seraient réintégrés dans la société. Ils pourraient suivre des cours, des programmes, etc. Je leur ai demandé ce qu'ils pensaient de cette possibilité et, même si cela peut sembler étonnant, ils m'ont dit qu'ils y trouvaient du mérite.

M. Hatt: Je lisais justement hier une étude réalisée aux États-Unis, où l'on a appliqué ce système de peine pour une durée déterminée, en le justifiant précisément de cette façon. L'auteur de l'étude conclut, après analyse des résultats dans quatre états, que rien ne prouve que ce sytème améliore de quelque façon que ce soit le moral des détenus ou leur comportement. C'était une constatation extrêmement décevante pour bien des gens qui préconisaient l'imposition de peines déterminées, parce qu'ils croyaient que cela facilite l'existence des detenus.

M. Jepson: Bien entendu, la société en général bénéficierait d'un système comme celui-là. Actuellement, je pense qu'elle est déçu du système de libération conditionnelle. Quand les gens entendent parler de quelqu'un qui est condamné à dix ou quinze ans d'emprisonnement pour un crime violent, ils ont bien souvent l'impression que le condamné devra purger la plus grande partie de sa peine. Ils ne se rendent pas compte que le détenu peut demander sa mise en liberté conditionnelle après avoir purgé le tiers de sa peine et qu'on commence à y songer après le sixième de sa peine. Je pense que si les gens étaient vraiment sensibilisés au fait que les condamnés ne purgent qu'une très petite partie de leur peine, nous entendrions une véritable clameur d'indignation. Par contre, avec cet autre système, tout le monde, à partir du juge, sait exactement la durée de la peine qui devra être purgée. C'est très valable.

M. Hatt: Il est certain qu'il y a beaucoup de satisfaction à tirer d'un système clair et net, mais je vous dirai que le monde ne fonctionne pas de cette façon-là. Pour efficient qu'il puisse sembler, un système comme celui-là n'est pas optimal, parce que, très franchement, même si j'ai beaucoup de respect pour les juges, je dois dire qu'ils ne comprennent pas ce qui se passent dans les coulisses du système. C'est regrettable, mais ils ne sont pas en mesure

[*Texte*]

make judgment about what happens in the system. They cannot see it, and they cannot see what is going on. You need a finer tuning device.

This is not to say that we are trying to destroy the power of the judges. The sentence is still there. The important question is how the sentence is served. We need to have the ability to allow for finer tuning as we get along, and that is why I would say that we have the system in place, we have the correctional apparatus, we have a release apparatus, and that is okay. What we need to do is work on how well it works. So I would not agree that we set it out and say it and that is it, because we have to have finer tuning, we have to have discretion. Things happen to people in prison. You go in there and you do two years and then three years and then four years and things are happening. You have to be able to have professionals all along the line who make those hard decisions, and they make mistakes.

So the world does not work that way, with respect. You cannot have it that way, that we will set it up as a mathematical figure or formula and that is the way it will be. It will not work that way.

Mr. Jepson: You humbly submit.

• 1040

The Chairman: Are there further questions?

Mr. Porter: Dr. Hatt, just following up on Mr. Jepson's comments regarding the sentencing—and I think you suggested lowering it to perhaps 10 years—did I understand you when you said earlier that 80% of those convicted were family-related?

Mr. Hatt: A family or associates. The latest Statistics Canada figures I have seen suggest it is about 80% now. Previously, it was around 62%-63%.

The data go back, as I recall, to 1960, so we are looking at about 25 years of data on the relation between victim and offender in a homicide case. I believe these are pretty typical for the U.S. as well.

Mr. Porter: By lowering it as you suggested to perhaps 10 years, does it remain a deterrent to certain elements who may feel they profit from it, like a hit-man in downtown Montreal who may do that type of thing? If it got to that point, do you not think it would increase the chances of somebody willing to take the risk to know that would be the extent of the sentence?

Mr. Hatt: I think the evidence is scant evidence. It is very difficult to make conclusions about what people do by looking at people who are caught, because you never get information about the people who are not caught, you

[*Traduction*]

de porter un jugement sur ce qui se passe dans le système. Ils ne peuvent pas le voir et ils ne peuvent pas voir ce qui s'y passe. Il nous faut un meilleur système de réglage.

Cela ne revient pas à dire que nous essayons de détruire le pouvoir des juges. La sentence reste. La question à résoudre, c'est la façon de la purger. Il faut trouver le moyen d'apporter les correctifs nécessaires au fur et à mesure, et c'est pourquoi nous avons un système de justice pénale, nous avons un appareil correctionnel, nous avons un régime de libération conditionnelle, et c'est très bien. Il nous reste à améliorer l'efficacité de tout cet univers. Par conséquent, je ne suis pas d'accord pour dire qu'il ne faut rien changer de ce qui est établi, parce qu'il faut avoir les moyens d'apporter les correctifs nécessaires, il faut avoir une certaine latitude. Les détenus évoluent pendant leur détention. Lorsqu'on est incarcéré et qu'on purge une peine de deux ans, puis de trois ans, puis de quatre ans, il se passe quelque chose. Pendant tout ce processus, il faut avoir des spécialistes chargés de prendre les décisions difficiles qui s'imposent, et ces spécialistes peuvent se tromper.

Avec tout le respect que je vous dois, je le répète, le monde ne fonctionne pas de cette façon-là. Vous ne pouvez pas établir un système immuable, comme une figure mathématique qui ne change jamais. Ce n'est pas comme cela que les choses se passent.

M. Jepson: À votre humble avis.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

M. Porter: Monsieur Hatt, je voudrais comme M. Jepson, parler sur la détermination de la peine. . . et je crois que vous avez proposé qu'on les réduise peut-être à dix ans. . . Vous ai-je bien compris quand vous avez dit que 80 p. 100 des personnes condamnées étaient des membres de la famille de leur victime?

M. Hatt: Des parents ou des connaissances. D'après les derniers chiffres de Statistique Canada. Auparavant, on parlait de 62 ou 63 p. 100.

Les données remontent à 1960, si je me rappelle bien. Autrement dit, nous avons des données accumulées sur une période de 25 ans au sujet de la relation entre la victime et le meurtrier. Je pense que ces statistiques reflètent la situation aux États-Unis aussi.

M. Porter: En réduisant la durée de la peine à dix ans, comme vous le suggérez, pourrait-elle conserver son effet dissuasif pour certaines personnes qui pourraient penser en tirer profit, comme, par exemple, un tueur à gages des bas-fonds de Montréal? Si nous en arrivions là, ne pensez-vous pas qu'il y aurait plus de danger que quelqu'un soit disposé à courir le risque de tuer quelqu'un, en sachant à quelle peine il s'expose?

M. Hatt: Je pense que vos hypothèses ne sont pas très solides. Il est très difficile de tirer des conclusions sur ce que les gens font en étudiant ceux qui se font prendre, parce qu'on n'a jamais d'information sur ceux qui ne se

[*Text*]

see. This is the old story I like. If you think you understand a particular type of criminal by looking at a person who is locked up in a joint, you are so far at the back end of what really happened you may as well, sometimes, study the guards. You are far away from this thing. So we are in trouble. The professional hit-men do not get caught, really. We catch a few of them. I think the evidence would be that most professionals, real professionals, are not deterred. They calculate this thing out—

Mr. Porter: It does not matter what the sentence was, it would not deter them?

Mr. Hatt: Right. It would not deter them anyway. I am not suggesting we would not retain the discretion, if we thought a person was dangerous, to keep that person in, it is just the mandatory minimum that is the key here, that in every case this must be done.

Mr. Porter: Could I just go back briefly over on some of the points earlier in your presentation on the trial?

Mr. Hatt: Yes.

Mr. Porter: Just a number of things. On page 2, in section 3, is forensic evidence the only evidence used when they are trying to determine whether a sexual offence was committed? Is that normal? Surely there must be other evidence taken into—

Mr. Hatt: I cannot answer that completely. It is just that certainly you do need forensic evidence—

Mr. Porter: Yes, I realize that.

Mr. Hatt: —in order to demonstrate it. One thing that is sort of complicating here is that we are dealing, in that early trial, with earlier, previous definitions in the Criminal Code of sexual assault, and those kinds of criteria as well, so it is complicated by that, but I simply am not expert enough in the legal areas to answer that.

Mr. Porter: When a judge makes a recommendation, whether it is for treatment for a sexual offender, drug or alcohol abuse, is it not normal that those recommendations are carried forward and followed through on? Or is it?

Mr. Hatt: I think first of all the treatment available for a number of offenders is pretty scarce, pretty sparse. I think in a way certain aspects of this case, the Ruygrok case, the Sweeney case, are fairly typical in some respects, unfortunately, and I think you would have to say in many cases the comments of the judge are not followed in terms of treatment.

[*Translation*]

font pas prendre. C'est le genre de vieille histoire que j'aime bien. Si vous croyez comprendre un certain type de criminels en étudiant un détenu, mais vous êtes si loin de ce qui s'est vraiment passé que vous pourriez tout aussi bien étudier les gardiens, dans certains cas. Vous êtes vraiment bien loin du compte. Autrement dit, nous sommes bien mal partis. Les tueurs professionnels ne se font pas prendre. Nous en attrapons quelques-uns seulement. Je pense que rien n'a d'effet dissuasif sur la plupart des véritables professionnels du crime. Ils calculent leur affaire. . .

M. Porter: La peine ne compte pas? Elle n'aurait aucun effet dissuasif?

M. Hatt: Exactement. Aucune peine n'aurait le moindre effet dissuasif sur ces gens-là. Je ne veux pas dire que nous ne devrions pas nous réserver le droit, si nous pensions qu'un individu est dangereux, de le garder en prison. Dans le cas qui nous occupe, nous parlons de la peine minimale à purger dans tous les cas.

M. Porter: Pourrais-je revenir brièvement à certains des points que vous avez présentés au procès?

M. Hatt: Oui.

M. Porter: J'ai juste quelques questions. À la page 2, section 3, pourriez-vous me dire si le rapport du pathologiste est la seule preuve admise quand on essaie de déterminer s'il y a eu un crime sexuel? Est-ce bien normal? Il doit sûrement y avoir d'autres preuves admises. . .

M. Hatt: Je ne peux pas vous répondre catégoriquement. Manifestement, il est certain que le rapport du pathologiste est indispensable. . .

M. Porter: Oui, je le sais bien.

M. Hatt: . . . pour prouver hors de tout doute qu'il y a eu un crime de ce genre. D'un autre côté, ce qui complique un peu les choses ici, c'est qu'il était question dans ce procès des anciennes définitions de l'agression sexuelle dans le Code criminel, de sorte que les critères ont changé à cet égard-là aussi, mais de toute manière, je ne suis pas juriste et je n'ai pas la compétence nécessaire pour vous répondre.

M. Porter: Quand un juge fait une recommandation, que ce soit pour le traitement de quelqu'un qui s'est rendu coupable d'un crime sexuel ou d'avoir consommé de l'alcool ou de la drogue, n'est-il pas normal que ses recommandations soient appliquées et qu'on en assure un suivi? Est-il anormal qu'on le fasse?

M. Hatt: Je dirais d'abord qu'il y a bien peu de traitements disponibles pour bon nombre de criminels. Je pense que, sous certains aspects, cette affaire-ci, l'affaire Ruygrok-Sweeney, est malheureusement assez représentatives. Je pense qu'il faudrait dire, dans bien des cas, qu'il n'est pas tenu compte des recommandations du juge quant au traitement.

[*Texte*]

• 1045

This is a judgment I have to make. I cannot absolutely prove it to you, but I do not know how you can possibly treat... I do not know the total number of sexual offenders there are in the Canadian correctional system and how many bed and treatment facilities there are available for these people. It may well be impossible... I think probably in Canada there are no more than 90 to 100 spots available for treatment of sexual offenders and there must be something like 1,400 to 1,500 sexual offenders. So it would be very difficult. I am guessing at that, but my answer generally would be it is quite possible the judge's suggestion could not be followed.

Mr. Porter: Just one other area... In this case when the offender's parole was suspended about a month before the second murder, the information sent to the National Parole Board was incomplete. It must be extremely difficult for people on a parole board to attempt to deal with the situation when they do not have all the relevant facts at their disposal. Is that again a rare occurrence, or is it something that parole boards have to deal with?

Mr. Hatt: I think one of the things we have to look at in this statement is that there are also some problems, as I suggested, with what kinds of things can be communicated openly, and how you deal with confidentiality in the communication of this. I think that was part of the problem.

As I say, the offender looked pretty good on paper, and there were judgments made about whether a couple of events that occurred really reflected serious behaviour problems or whether they were just little impediments. For example, he was the first offender in this community residential centre ever to complete a local college training course.

I think it is a combination of things. On the one hand, on paper he looked good and the behaviour did not show up. So the symptoms were interpreted in one way, and they could only be communicated in a context in which confidential reports can only be made in certain ways; you are restricted by concerns about privacy and things like that. So that statement carries a lot of problems with it there.

Mr. Porter: Have there been any changes made to the program for supervision at half-way houses since—

Mr. Hatt: I am glad you raised that. Sure there are. There have been in that particular CRC, and I am glad you give me the opportunity to make that point because it has to be acknowledged. At the same time, I think I would add that some of the concerns about contracts and privatization are continuing and they create pressures on the half-way houses.

[*Traduction*]

C'est un jugement que je dois porter. Je ne saurais vous le prouver de façon absolue, mais je ne vois pas comment on pourrait traiter... J'ignore le nombre total de délinquants sexuels qui se trouvent dans le système correctionnel canadien et combien de lits et de places de soins il y a pour ces gens-là. Il pourrait bien être impossible... Le Canada n'a probablement pas plus de 90 à 100 places pour traiter ces 1,400 à 1,500 délinquants sexuels. Ce serait très difficile. C'est une supposition que je fais, bien sûr, mais je pense qu'en général il pourrait bien être impossible d'accepter la suggestion du juge.

M. Porter: Un autre point... Dans le cas qui nous occupe, lorsque le délinquant s'est vu retirer sa libération conditionelle environ un mois avant le deuxième meurtre, les renseignements transmis à la Commission nationale des libérations conditionnelles étaient incomplets. Les membres d'une commission de libérations conditionnelles doivent trouver extrêmement difficile d'examiner un cas lorsqu'ils ne disposent pas de tous les faits pertinents. Est-ce encore un cas rare, ou s'agit-il d'une difficulté avec laquelle doivent composer les commissions des libérations conditionnelles?

M. Hatt: Cette déclaration soulève aussi certains problèmes, comme je l'ai déjà dit, quant à ce qu'il est possible de communiquer ouvertement, et quant à la confidentialité qui doit marquer la communication de ces choses-là. Cela faisait partie du problème.

Je le répète, le dossier du délinquant paraissait assez bon, mais il a fallu porter certains jugements pour décider si certains incidents survenus traduisaient vraiment de sérieux problèmes de comportement ou s'ils n'étaient que de petits empêchements. Par exemple, il était le premier délinquant de ce centre résidentiel communautaire à avoir jamais terminé un cours de formation dans un collège local.

Il s'agit d'une combinaison de choses. Par ailleurs, sur papier, il faisait bonne figure, et le comportement n'apparaissait pas. Donc, les symptômes ont été interprétés d'une certaine façon, et ils ne pouvaient être communiqués que dans un contexte où les rapports confidentiels ne peuvent être transmis que de certaines façons; nous sommes limités dans notre action par des soucis de respect de l'intimité et ce genre de choses. Cette déclaration soulève donc une foule de problèmes.

M. Porter: Y a-t-il eu des changements au Programme de supervision dans les maisons de transition depuis...

M. Hatt: Je suis heureux que vous en parliez. Bien sûr, il y en a eu. Il y en a eu dans ce CRC particulier, et je vous remercie de me donner l'occasion d'en parler, puisqu'il faut bien le souligner. J'ajouterai du même coup que certaines des préoccupations au sujet des contrats et de la privatisation existent toujours et qu'elles créent des pressions sur les maisons de transition.

[*Text*]

The Chairman: I wonder if I could redirect you, Dr. Hatt, to what you said about the difficulty of predicting behaviour, of predicting risk. You may want to elaborate a bit upon that. One would hope we are developing our social sciences to the point where there would be improvement in doing that. In light of that, what sorts of concrete suggestions can you make to the committee, assuming, of course, you are never going to get 100% success rate in predicting risk. I mean, nobody ever does. What can we do in terms of the administration of parole, beginning with the classification of prisoners when they first go into the system and all the way through the system, to minimize the risk to society given that ultimately they are all going to be released either at the end of their warrant period or on parole?

Mr. Hatt: I think one of the things we have learned is even though an inmate may conform fairly well in a custodial situation, that may not mean he will be able to adapt adequately when he is on the street. In fact, in some ways this is one of the difficulties; he may rebuild his life around making it in the institution, and that may be a handicap in some ways. There were suggestions in the Sweeney situation that he had been used to handling and doing time and yet things got going too fast on the streets. It just got too quick for him and he could not handle it. That was one of the suggestions. So this is one of the problems we have to deal with.

• 1050

I think what we have learned in terms of prediction is that we cannot rely only on personality tests in terms of paper and pencil tests or interviews. We have to identify situational features, which are relevant in terms of violence. Often, you and I under certain circumstances, in certain situations, could possibly become violent too. We may not have a personality that is prone to that, and we may score very well personality-wise, but there may be situations in which we may reach a point where we could become violent. So I think what we have to understand in terms of prediction is looking at the situational factors.

That would lead me to the importance in parole of being able to stay on top of these cases, and this is why my concern would be with the problems of case management, if it is simply a paper management kind of thing. If intensive supervision means one contact every 15 days, we are in trouble there. I think one has to have and be able to devote the resources so there can be intensive supervision. You can really find out. You do not just get on the phone and check up what is going on in that person's life. You have to really be on top of it.

That is not a complete answer, but I think by adding the situational factors to the personality we can increase our ability to stay on top of the situation a little bit more through effective supervision.

[*Translation*]

Le président: J'aimerais vous ramener, monsieur Hatt, aux propos que vous avez tenus sur les difficultés de prédire les comportements, de prédire les risques. Vous voudrez peut-être vous étendre un peu là-dessus. Il faut espérer que le développement de nos sciences sociales facilitera ces choses-là. Dans cette optique, quelles suggestions concrètes pourriez-vous faire au Comité, en supposant, naturellement, que vous n'arriverez jamais à un taux de succès de 100 p. 100 dans la prédiction des risques. Personne n'y arrive. Que pouvons-nous faire du point de vue de l'administration des libérations conditionnelles, à partir de la classification des prisonniers depuis leur entrée dans le système et jusqu'à leur sortie, pour réduire les risques pour la société, étant donné qu'ils finiront tous par regagner leur liberté, soit à l'expiration de leur mandat soit par libération conditionnelle?

M. Hatt: Nous avons appris notamment que ce n'est pas parce qu'un détenu se tire assez bien d'affaire pendant sa détention qu'il est en mesure de bien s'adapter lorsqu'il regagne sa liberté. De fait, sous certains rapports, c'est là une des difficultés: il peut reconstruire sa vie en fonction de l'institution, et cela peut être un handicap à certains égards. A en croire certains propos, pour Sweeney qui s'était pourtant bien tiré d'affaire pendant sa détention, les choses allaient trop vite dans le monde extérieur. Il n'a pu faire face à cette cadence effrénée des évènements. Voilà ce qu'on a dit, notamment. Donc, c'est l'un des problèmes avec lesquels il faut composer.

Pour ce qui est de la prédiction, nous avons appris qu'il ne faut pas trop compter sur les évaluations de personnalité fondées sur des tests écrits et des entrevues. Il faut tenir compte des circonstances dans les cas de violence. Souvent, vous et moi, dans certaines circonstances, certaines conditions, pourrions être violents aussi. Notre personnalité ne nous y porte peut-être pas, et nous pouvons avoir d'excellentes qualités sur le plan, mais il y a peut-être des situations qui risquent de déclencher en nous la violence. Donc, pour ce qui est de la prédiction, il faut examiner les facteurs situationnels.

Cela m'amène à dire combien il est important de suivre de près les cas de libération conditionnelle. Voilà pourquoi je me préoccupe surtout des problèmes de gestion des cas, s'il s'agit simplement de gestion de dossiers. Si la surveillance intensive signifie un contact tous les quinze jours, nous avons un problème. A mon sens, il faut avoir et être en mesure de consacrer les ressources nécessaires pour assurer une surveillance intensive. Il faut vraiment voir ce qui se passe , plutôt que de se contenter d'appeler pour savoir ce que devient l'intéressé. Il faut vraiment contrôler.

Ma réponse n'est pas complète, mais en ajoutant les facteurs situationnels à la personnalité, nous sommes en mesure de maîtriser la situation un peu mieux par une surveillance efficace.

[*Texte*]

The Chairman: But in prisons themselves, should there be regular psychological and psychiatric assessments going on all through the process?

Mr. Hatt: The problem you run across there—and this was a recommendation that came out of the Ruygrok inquest itself—is that we do not have the resources, the psychological and psychiatric resources to deal with all of these cases. We simply cannot test and do all of this. We just do not have the resources to do this kind of thing. Therefore, we have to really be wise in choosing which situations and I think we have to narrow it down.

The Chairman: What is your assessment of the classification process when an inmate is introduced into the system? Is it satisfactory? Are they taking enough care to do good classifications of these inmates?

Mr. Hatt: I do not know the system well enough to be able to comment well on that.

The Chairman: Okay. In terms of the parole service, which I guess you have more contact with, what is your assessment of the concern that there are in fact inadequate resources and the caseloads are too high?

Mr. Hatt: I would support that assertion completely.

The Chairman: And that is based on your experience here in this jurisdiction in Ottawa, is it?

Mr. Hatt: Yes. It was a very difficult situation, as you may imagine. But there was some evidence at the inquest that the span of supervision was exceptionally broad. That is, the number of people who had to be supervised was quite broad and quite high. I think if you are working on intensive supervision you have to keep that caseload down quite a bit.

The other point I would make is that there is a fair amount of paperwork that has to be done in the office. You have to approve, for example, applications for temporary absence and things like that, and it may well be that if people are really going to be doing supervision, they should be doing that and more emphasis should be put there.

The Chairman: I am sorry, do you mean on supervision as opposed to administration?

Mr. Hatt: Supervising, yes. And let us spend a little less time doing paperwork. If you are supposed to be supervising, let us allow time for that. I cannot absolutely prove it, but it is my judgment from looking at provincial and federal situations that there is a high caseload.

The Chairman: What do you think the optimum caseload should be?

Mr. Hatt: Not more than 50. This has been a debate that has been going on in the area for 25 years as to what is an adequate caseload. If you have minimum supervision—I am talking about minimum supervision, not very intensive supervision—you will have to set up

[*Traduction*]

Le président: Mais dans les prisons mêmes, faut-il procéder à des évaluations psychologiques et psychiatrique régulières tout au long du processus?

M. Hatt: Le problème dans ce cas—et c'est une recommandation issue de l'enquête Ruygrok même—c'est que nous n'avons pas les ressources, les ressources psychologiques et psychiatriques, nécessaires pour traiter tous ces cas. Nous ne pouvons tout simplement pas faire les tests et toutes ces choses-là. Nous n'avons tout simplement pas les ressources nécessaires. Par conséquent, nous devons faire un choix très judicieux des situations et je pense qu'il faut sélectionner.

Le président: Quelle est votre évaluation du processus de classification lorsqu'un détenu arrive dans le système? Est-il satisfaisant? S'efforce-t-on vraiment de bien classer ces détenus?

M. Hatt: Je ne connais pas assez le système pour me prononcer.

Le président: Parfait. Pour ce qui est du service des libérations conditionnelles, que vous connaissez mieux, je pense, seriez-vous d'accord pour dire que les ressources sont effectivement insuffisantes et le nombre de cas trop élevé?

M. Hatt: Tout à fait.

Le président: Et vous vous appuyez pour cela sur votre expérience ici à Ottawa, n'est-ce pas?

M. Hatt: Oui. La situation était très difficile, vous l'imaginez bien. Mais on a vu lors de l'enquête que la surveillance était exceptionnellement étendue. Le nombre de personne à surveiller était très élevé. Pour faire de la surveillance intensive, il faut réduire sérieusement le nombre de cas.

J'ajouterai également qu'il y a pas mal de paperasse à traiter au bureau. Il faut approuver, par exemple, des demandes d'absence temporaire et ce genre de chose. Si l'on veut vraiment faire de la surveillance, il faut le faire et y accorder plus d'importance.

Le président: Excusez-moi, parlez-vous de surveillance ou d'administration?

M. Hatt: De surveillance, oui. Et consacrons un peu moins de temps à la paperasse. S'il faut faire de la surveillance, qu'on nous donne du temps pour cela. Je ne saurais le prouver de façon absolue, mais je pense bien à en juger par les situations provinciales et fédérales, que le nombre de cas est trop élevé.

Le président: D'après vous, quel devrait être le nombre optimal de cas?

M. Hatt: Pas plus de 50. Il y a 25 ans que l'on se demande quel est le nombre de cas idéal. Si la surveillance est minimale—plutôt que très intensive—il faut établir des critères différents. Cependant, si vous parlez de supervision minimum, à mon avis, il ne faudrait

[*Text*]
different criteria for intensive supervision. But if you are talking about minimum supervision, I think 50 would be the highest point you would go. Most people would agree that is a very high figure for just basic probation parole supervision.

• 1055

The Chairman: You are including probation and parole.

Mr. Hatt: Yes, probation and parole supervision at a very minimal level. I think now in some provinces it is about 75, 80. The figures change from year to year.

Mr. Lawrence: I apologize for going back over some these things you have already covered, but it is a very valuable insight you have given into the whole question. At one stage you sort of leave the conclusion that all these errors and mistakes and gaps in respect of this particular case were not typical, and yet when there is some questioning of you of particular parts of it, you come back and indicate that it is your view that perhaps some of the more important things are quite typical due to the lack of quality care, the lack of staffing, the lack of resources. Just for one, you have left me a little confused. I am coming to the conclusion that this is a classic case of everything having gone bad on the matter. I am just concerned that there are not a great many other cases out there in which exactly the same thing may be happening today, or have happened in the past, and just by some lucky chance the same tragedy has not occurred. I think that is what we all have to be concerned about.

Mr. Hatt: That is a very difficult question. One would have to see the system in a broad range in order to be able to make a firm and final judgment on that. It is unfortunate in a sense that we have to do this in terms of the Sweeney case, because it adds to the difficulty and the intensity of this. If am pushed—

Mr. Lawrence: But what else could we do if we do not grab on to a particular instance?

Mr. Hatt: I am qualifying it, but I am going to answer your question. I think it is typical.

Mr. Lawrence: You think it is typical.

Mr. Hatt: If you have to say yes or no on this, I think it is.

Mr. Lawrence: So we are probably very lucky there have not been similar instances.

Mr. Hatt: Right.

Mr. Lawrence: I would like to go back over a couple of things. The very first one where the defence refused to allow the Crown psychiatric examination of the offender in the 1975 trial, do you mean there was no Crown psychiatric examination at all, as far as you know?

[*Translation*]
pas dépasser 50 cas. La plupart des gens reconnaissent qu'il s'agit en effet d'un chiffre très élevé même pour assurer une surveillance de base en matière de probation et de libération conditionnelle.

Le président: Vous regrouper les cas de probation et de libération conditionnelle.

M. Hatt: C'est cela. La supervision minimale des cas de probation et de libération conditionnelle. Dans certaines provinces, il y en a 75 ou 80. Cela change d'une année à l'autre.

M. Lawrence: Excusez-moi de revenir sur certains des points que vous avez déjà abordés, mais vous nous avez fourni une perspective fort utile sur toutes les questions. À un moment donné, vous en venez à dire en quelque sorte que toutes ces erreurs, omissions et lacunes dans le cas qui nous intéresse n'étaient pas habituels et pourtant, lorsqu'on vous questionne sur quelques éléments de cette affaire, vous revenez à la charge en indiquant que sans doute quelques-uns des éléments les plus importants sont caractéristiques de l'absence de soins de qualité, de personnel et de ressources. Vous m'avez quelque peu embrouillé. J'en viens à la conclusion qu'il s'agit d'une affaire classique où tout a mal fonctionné. Ce qui m'inquiète simplement, c'est l'idée qu'il pourrait y avoir bien d'autres cas semblables ou qu'il y en a effectivement eu dans le passé mais que, par une chance inouïe, cette tragédie ne s'est pas produite. À mon avis, c'est de cette question que nous devons tous nous préoccuper.

M. Hatt: C'est-là une question très difficile. Il faudrait pouvoir examiner tout le système pour être en mesure de porter un jugement ferme et définitif à ce sujet. Dans un sens, il est malheureux que nous ayons à le faire pour le cas Sweeney car cela ne fait qu'accroître la difficulté et l'intensité du problème. Si on me force. . .

M. Lawrence: Mais que faire si nous ne nous attachons pas à un cas particulier?

M. Hatt: Je vais quand même répondre à votre question, mais avec des réserves. Selon moi, il s'agit d'un cas typique.

M. Lawrence: Vous le croyez donc?

M. Hatt: S'il me faut répondre par l'affirmative ou par la négative, j'opterai pour la première conclusion.

M. Lawrence: Nous sommes donc probablement très chanceux qu'il n'y ait pas eu d'autres cas du genre.

M. Hatt: En effet.

M. Lawrence: J'aimerais revenir à quelques-unes de vos observations. Le tout premier point que vous avez soulevé concernait le refus par l'avocat de la défense d'autoriser la Couronne à faire procéder à un examen psychiatrique du délinquant lors du procès de 1975; n'y a-t-il vraiment eu aucun examen psychiatrique par la Couronne, en autant que vous sachiez?

[*Texte*]

Mr. Hatt: That is right. It was a hallmark case. This Sweeney case is a hallmark legal case because on appeal the decision was made that thereafter the defence cannot allow that to happen. So now that is not possible.

Mr. Lawrwence: I am down to number three. In 1981 the Crown wrote a letter confirming that there was no forensic evidence of sexual intercourse, and that coloured everybody's opinion later on in respect of the matter. Do you know whether there was anything on the file respecting Crown opinion or Crown experience from the trial itself? Why did the Crown write a letter in 1981? They were requested to, presumably by somebody in the system, but would not a far more pertinent assessment be already in the file from the Crown from the time of the trial itself?

Mr. Hatt: No, and there was no letter previously. This was complicated because of the appeal. It took a long time to finish that appeal case, but the Crown did have transcripts available. The writers from the Parole Board were referred to these transcripts. The hope was that although there was no forensic evidence, the whole debate would demonstrate that there was certainly a sexual assault element to it.

• 1100

Mr. Lawrence: The same problem occurs to me about your fourth point, when the police reply in 1980 was terse, short, vague, and not informative, as you say. Again, was there nothing in the file from the police from the original trial?

Mr. Hatt: No.

Mr. Lawrence: Nothing at all?

Mr. Hatt: No.

Mr. Lawrence: Is it not a routine matter? I know you are not the guy to answer that.

Mr. Hatt: This is exactly the question people struggled with: how was it possible that he could be in the institution for five years, with no statement except his own statement of what had happened, no information other than that? How could that be?

Mr. Lawrence: Was this a vacuum in the file only? Or is it possible there really were statements earlier but there was some sort of administrative error where these were not in the trial?

Mr. Hatt: As I recall, one of the important things was that there was an administrative reorganization in the Parole Board at that time, so there was about a three- or four-year delay in contacting the judge on about six cases, and this happened to be one of the cases. That is a complicating factor. But in the correctional system the evidence was not there.

[*Traduction*]

M. Hatt: C'est bien cela. C'est une affaire qui a fait date. L'affaire Sweeney est historique sur le plan judiciaire, car en appel, le tribunal a décidé que la défense ne pourrait plus par la suite faire ce genre de chose. Ce serait donc impossible aujourd'hui.

M. Lawrence: Troisième point. Dans une lettre rédigée en 1981, la Couronne a confirmé que le médecin légiste n'avait pas prouvé qu'il y avait eu relations sexuelles, et cela a influé sur l'opinion de tous les gens concernés par la suite. Savez-vous si le dossier renfermait quelque chose au sujet de l'opinion ou de l'expérience de la Couronne provenant du procès lui-même? Pourquoi la Couronne a-t-elle écrit une lettre en 1981? Elle a été obligée de le faire, sans doute à la demande de quelqu'un dans le système, mais n'y avait-il pas déjà dans le dossier de la Couronne, au moment du procès lui-même, une évaluation beaucoup plus pertinente?

M. Hatt: Non, il n'y a eu aucune lettre avant. C'est l'appel qui a compliqué les choses. L'appel a pris beaucoup de temps, mais la Couronne possédait des transcriptions. On a renvoyé les rédacteurs de la Commission des libérations conditionnelles à ces transcriptions. On espérait, malgré l'absence de preuves médicales, que tout le débat confirmerait qu'il y avait eu aggression sexuelle.

M. Lawrence: Le même problème survient au sujet de votre quatrième point où vous dites que la police avait donné en 1980 une réponse vague, brève et imprécise. Ici encore, n'y avait-il rien dans le dossier du procès initial touchant les déclarations de la police?

M. Hatt: Non.

M. Lawrence: Rien du tout?

M. Hatt: Non.

M. Lawrence: N'est-ce pas une affaire de pure routine? Je sais que ce n'est pas à vous que je devrais poser la question.

M. Hatt: C'est exactement le casse-tête que tout le monde a dû affronter: comment pouvait-il être enfermé depuis cinq ans, sans autre description de l'affaire que sa propre déclaration? Comment cela se pouvait-il?

M. Lawrence: A-t-on constaté ce vide uniquement dans le dossier? Ou bien est-il possible qu'il y ait réellement eu des déclarations antérieures mais qu'elles n'aient jamais été produites au procès à cause d'une erreur administrative quelconque?

M. Hatt: Si je me souviens bien, la Commission des libérations conditionnelles procédait à l'époque à une réorganisation administrative, et elle a mis à cause de cela trois ou quatre ans à remettre au juge son rapport sur six affaires, dont celle qui nous occupe maintenant. Ce facteur complique les choses. Cependant, les preuves n'étaient pas encore dans le système correctionnel.

[*Text*]

Mr. Lawrence: Then we get down to the sixth item. I am not going to go through each one of these, by any means, but in the whole period of nine years there was no treatment. When psychologists or psychiatrists in the system themselves are going to see an inmate, presumably they would have access to the whole file.

Mr. Hatt: When I say "almost no treatment", what I mean is that there was a sort of 10-week social-psychological group dynamics training, and there was an alcohol and drug education program, which the offender did not complete. Other than that, the offender was interviewed on a number of occasions. If you go down and look at all the reports—I have examined over 21 reports there—and you put them in line with the dates of transfer and the dates for parole, it was simply routine assessment. There may be one or two exceptions. But no.

Mr. Lawrence: Let me be a bit of the devil's advocate here. I am not necessarily giving my own opinion here, by any means, but from a layman's point of view, from the great unwashed public out there, your whole emphasis, of course, is that there has to be better treatment, there has to be better-quality psychiatric, there has to be better-quality psychological assessment and treatment of people in the system. Yet here we have a case where assessment facilities and personnel were available, treatment facilities and personnel were available, yet obviously it was a very dismal failure.

As public representatives on the firing line on these things, how do we get around this? Is the tendency of a great portion of the public today not saying well, here is a case where nothing was produced, therefore why are we even bothering with it? The great opinion is—I do not share it, and obviously you do not either, and I do not think anybody around the table does—God, why not throw some of these people in the slammer and throw away the key? Even where facilities or personnel are available, they do not do any good. I am trying to goad you into something here.

Mr. Hatt: All I am saying is that the treatment was never done. It was never tried. He received no treatment. The point is that you cannot say you treated him, because nothing was ever done.

Mr. Lawrence: But there were 21 different assessment reports in his file from psychologists or psychiatrists.

Mr. Hatt: Over a nine-year. . . well, that includes the pre-trial kind of thing too.

Mr. Lawrence: I see.

Mr. Hatt: But sure.

Mr. Lawrence: I guess really what I am saying to you is have we reached the stage of science yet where you get a fairly clever inmate who cannot pull the wool over your eyes, my eyes, the Parole Board's eyes, professionals' eyes, every day? And they do.

[*Translation*]

M. Lawrence: Nous arrivons maintenant au sixième point. Je ne vais pas les revoir un à un, cela n'est pas mon intention, mais il n'y a eu aucun traitement sur toute la période de neuf ans. Lorsque des psychologues ou des psychiatres du système vont voir un détenu, on peut supposer qu'ils ont accès à tout le dossier.

M. Hatt: Lorsque je dis «presqu'aucun traitement», il y a quand même eu une sorte de formation à la dynamique de groupe à caractère social et psychologique d'une durée de dix semaines ainsi qu'un programme d'éducation en matière d'alcool et de drogue que le délinquant n'a jamais terminé. À part cela, on l'a interrogé à de nombreuses occasions. Lorsqu'on regarde tous les rapports. . . il y en avait plus de 21 que j'ai examinés. . . ainsi que les dates de transfert et de libération conditionnelle, on constate qu'il s'agissait simplement d'une évaluation routinière, sauf dans un cas ou deux. La réponse est quand même non.

M. Lawrence: Permettez-moi de me faire l'avocat du diable. Je ne voudrais pas nécessairement donner ma propre opinion ici, mais, du point de vue d'un profane, et du grand public ordinaire, vous soutenez, bien sûr, qu'il faut améliorer les traitements, les soins psychiatriques, les évaluations psychologiques ainsi que le traitement des gens dans le système. Et pourtant, malgré les installations et le personnel pour procéder aux évaluations et aux traitements, il y a eu de toute évidence un échec lamentable, dans ce cas précis.

En tant que représentants du public exposés à toutes les critiques sur ce genre de choses, comment pouvons-nous éviter de telles situations? La majorité des gens aurait-elle tendance aujourd'hui à ne pas se préoccuper d'une affaire lorsqu'aucune preuve ne peut être produite? L'attitude générale, que je ne partage pas et que vous ne partagez évidemment pas non plus, c'est de dire: collons ces gens-là au cachot et jetons la clé. Même lorsqu'il y a des installations ou du personnel disponibles, cela ne semble faire aucun bien. J'essaie de vous coincer.

M. Hatt: Tout ce que je dis, c'est que le traitement n'a jamais été fait. On ne l'a jamais essayé. Le délinquant n'a reçu aucun traitement. On ne peut donc dire qu'on l'a traité puisque rien n'a jamais été fait.

M. Lawrence: Mais son dossier renfermait 21 évaluations différentes de psychologues ou de psychiatres.

M. Hatt: Sur une période de neuf ans, et cela tient compte également des évaluations faites avant le procès.

M. Lawrence: Je vois.

M. Hatt: Bien sûr.

M. Lawrence: Avons-nous atteint une étape de la science où un détenu assez futé peut, chaque jour, donner le change à tout le monde, à vous, à moi, aux agents de la Commission des libérations conditionnelles et aux spécialistes? Et c'est ce qui se produit.

[*Texte*]

• 1105

Mr. Hatt: There is no doubt about it. The emphasis in case management these days on processing people oftentimes encourages this kind of activity. The other side of it is that we simply do not devote the resources needed for treatment in certain areas, and I think this is one of them.

Mr. Lawrence: I do not want to stress this too much but you get in about the quality of supervision in respect of the escorts, the supervisors, the counsellors and what not. Why are you saying the quality of supervision of the offender on an escorted temporary absence from the prison was questionable?

Mr. Hatt: In this particular incident, the offender on an escorted temporary absence and a friend went to a motel. The person was supposed to be escorted at all times, and they went to a motel.

Mr. Lawrence: Is this typical?

Mr. Hatt: I do not know. I could not generalize about it.

Mr. Lawrence: How can we improve the situation? Are there quality professional people available who are not in the system at the moment and whom some how or other we could reach out and get? Are there trained people or do we have to encourage some training program for these people to make them better or what?

Mr. Hatt: I think the problem is that you have a very cynical and routinized system out there on the firing line. You have to find ways in which to identify the people who are going to be effective. This means not using just the top-down style. You have to have a new organizational style in which you deal with the fact that the people on the firing line are the people who have to make tough decisions. You have to support them and encourage them in doing this kind of thing.

The guy who is on the correctional floor down there is in tough spot and so is the parole officer. We have to devise a new system. It cannot be done from the top down. We have to find ways of encouraging the use of discretion in a more effective way.

Mr. Lawrence: Are there training facilities available today for people who might want to go into this type of work?

Mr. Hatt: I believe so, and I believe there are management styles that can bring this about.

Mr. Lawrence: I very much appreciate your testimony today. Thank you very much. We have gone a little over time, but I want to ask you to comment in general terms on the recommendations of the inquest. Do you think they got to the main concerns? Are there matters they should have dealt with but did not?

Mr. Hatt: I would just qualify it in one respect. I think the recommendations of Ruygrok were very valuable,

[*Traduction*]

M. Hatt: Cela ne fait aucun doute. De nos jours, la tendance à réexaminer fréquemment les dossiers encourage ce genre d'activité. L'envers de la chose, c'est que nous ne consacrons tout simplement pas les ressources nécessaires au traitement dans certains domaines, notamment celui-ci.

M. Lawrence: Je ne voudrais pas trop insister là-dessus, mais vous parlez de la qualité de la supervision au niveau des escortes, des superviseurs, des conseillers etc. Pourquoi dites-vous qu'on pourrait douter de la qualité de la surveillance dont fait l'objet un détenu lors d'une absence temporaire sous escorte?

M. Hatt: Dans ce cas particulier, le délinquant, pendant une absence temporaire sous escorte, s'est rendu à un motel avec un ami. Il était censé être escorté en tout temps et il a pu se rendre à un motel.

M. Lawrence: Est-ce un cas typique?

M. Hatt: Je ne sais pas. Je ne pourrais généraliser.

M. Lawrence: Comment pourrions-nous améliorer la situation? Y a-t-il à l'heure actuelle de bons spécialistes hors du système auxquels nous pourrions faire appel? Y a-t-il des gens compétents ou faudrait-il qu'on leur donne une formation pour les améliorer?

M. Hatt: Selon moi, le problème vient du fait que le système est très cynique et très routinier sur la première ligne. Il faut trouver des façons d'identifier les gens qui feront un bon travail. Et pas seulement en adoptant un mode de décisions vertical. Il faut adopter un nouveau style d'organisation qui tient compte du fait que les personnes en première ligne sont celles qui doivent prendre des décisions éprouvantes. Il faut les encourager à faire ce genre de chose et les soutenir.

L'agent de correction qui est sur place fait un travail difficile, tout comme le responsable des libérations conditionnelles. Il importe donc de concevoir un nouveau système, mais cela ne peut être fait du haut vers le bas. Il faut trouver des façons d'encourager un esprit d'initiative plus efficace.

M. Lawrence: Dispose-t-on aujourd'hui d'installations pour former les gens qui pourraient vouloir effectuer ce genre de travail?

M. Hatt: Je crois que oui et je pense qu'il y a des styles de gestion qui peuvent contribuer à la chose.

M. Lawrence: J'ai beaucoup apprécié votre témoignage aujourd'hui et je vous remercie. Nous avons quelque peu dépassé l'heure fixée mais j'aimerais que vous commentiez d'une manière générale les recommandations de l'enquête. Pensez-vous qu'elles ont cerné les principales préoccupations? A-t-on oublié des choses qui auraient dû être examinées?

M. Hatt: Je ne répondrai à cette question qu'à l'égard d'un point seulement. Selon moi, les recommandations de

[*Text*]

especially given the overwhelming amount of material they had to deal with. It seems to me they were emphasizing a better flow of information. It may well be that the problem is not just making the information flow better. This is part of the problem.

We really need to see that it is not only the information flow that is the problem here but also the need for more effective ways of dealing with the clients, with the inmates. We may have the information flowing through faster and better, but it does not mean we are going to be more effective.

The real problem we face in this business is how to deal with the question of the discretion of judges, of police, and of parole officers. We have to encourage them to use their discretion in a way that will be more effective. This is very difficult. This is an extremely difficult area.

My basic concern with the Ruygrok recommendations would be that it neglected. . . It emphasized the flow of information, which is an important point, but the key factor, as far as I am concerned, is making sure we have effective use of discretion at various points in the system.

The Chairman: Fine. I think Marlene Koehler had one question for you.

Ms Marlene Koehler (Committee Researcher): We have heard from both you and Mr. Berzins on the importance of focusing on case work rather than on case management and case flow, and you are just speaking about it again. Concretely, what does it mean in the institution and in parole supervision? How do we maintain some level of accountability, which presumably now is done in paperwork, but emphasize more the casework? What would you like to see happen with someone like Mr. Sweeney in an institution and in parole supervision?

• 1110

Mr. Hatt: Okay. Casework means you focus basically on the concerns of the person, and case management means you have become a broker and you refer him to one person after another, or one program after another. It seems to me we need a little bit more of the old casework approach, or a casework approach where you actually take into consideration the needs, the interests and the rights of the person himself. At times this may mean you are a bit of an advocate for him. But at the same time it means that you also have tighter, more direct supervision of that person.

So there are two sides to this. You not only have a tighter, more intense supervision, but you also have some way of advocating for the person, it seems to me. That is what case work would involve, rather than case management, where you simply say: Well, I have to see

[*Translation*]

Ruygrok étaient très utiles, surtout lorsqu'on tient compte de toute la masse de documents qu'il a fallu consulter. Elles insistaient sur une meilleure circulation de l'information. Mais il se pourrait fort bien que le problème ne soit pas uniquement d'améliorer la circulation de l'information. Ce n'est qu'une partie du problème.

Non seulement il faudra s'en assurer mais il faudrait aussi qu'on puisse compter sur des méthodes plus efficaces pour s'occuper des clients, des détenus. Même si l'information est de meilleure qualité et qu'elle circule plus rapidement, cela ne signifie pas d'autant une efficacité accrue.

Le vrai problème est la façon d'aborder la question de la discrétion des juges, des policiers et des agents des libérations conditionnelles. Nous devons les exhorter à mieux utiliser leur jugement. Cela est extrêmement difficile.

Fondamentalement, les recommandations Ruygrok ont négligé. . . Elles se sont attachées à la circulation de l'information, qui est importante, mais le facteur clé, pour autant que je sache, est d'exercer une discrétion efficace aux diverses étapes du système.

Le président: Très bien. Je crois que Marlene Koehler a une question à vous poser.

Mme Marlene Koehler (recherchiste du Comité): Autant vous que M. Berzins avez indiqué l'importance de s'attacher à l'examen des cas plutôt qu'à leur gestion ou à leur transaission, et c'est ce que vous venez tout juste de répéter de façon concrète. Qu'est-ce que cela signifie pour l'institution pénitentiaire et pour la supervision des libérations conditionnelles? Comment pouvons-nous maintenir un certain niveau de responsabilité, qui doit maintenant se faire sur papier, tout en insistant davantage sur le travail de cas? Qu'aimeriez-vous qu'il arrive à une personne comme M. Sweeney dans un établissement ainsi que dans le processus de supervision des libérations conditionnelles?

M. Hatt: Très bien. Dans le travail de cas, on s'attache principalement aux préoccupations de la personne, tandis que dans la gestion des cas, on devient un courtier qui renvoie le détenu d'une personne à l'autre ou d'un programme à l'autre. Selon moi, nous avons besoin de recourir un peu plus à la vieille méthode du travail de cas ou à une méthode qui tienne réellement compte des besoins, des intérêts et des droits de la personne elle-même. Cela peut signifier à certains moments de devenir l'avocat de la personne. Mais cela signifie aussi par le fait même que vous exercez une supervision plus étroite et plus directe à son endroit.

Il y a donc deux côtés à la chose. Non seulement une supervision plus intense et plus étroite, mais aussi une certaine défense de la personne. Voilà ce qui se dégagerait d'un travail de cas plutôt qu'une gestion des cas où l'on dirait simplement à la personne: je dois te voir une fois

[*Texte*]

you once every period, and if you want this, then we refer you to that program and the other program. The person gets disjointed, because all you as a case management person are doing, often, is referring here and there.

I would suggest the casework involves more intense involvement, and this includes the needs, the rights and the interests of the person. And that is really hard, because with the number of agencies we have nowadays it is very difficult to stay centred. We have to centre on the offender, and we have to stay in touch with what is going on in this person's life. These persons have a number of personal difficulties, and jobs and things like that are very difficult. So we have to stay on top of it.

The Chairman: Thanks very much. This has been a very helpful session, Dr. Hatt, and we thank you for your observations and insights. I must say I find it a little frightening that you have come to the conclusion that the Sweeney case was not atypical, that it was in many respects typical of the system. We have a lot of work ahead of us, clearly, as a committee to try to change that around. I think your testimony today will be very helpful to us. Thank you very much.

Mr. Hatt: I wish you luck.

The Chairman: The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

par période et si tu veux cela, nous te ferons participer à ce programme et à cet autre. La personne se trouve en quelque sorte déboussolée puisque votre rôle de gestionnaire de cas se borne souvent à l'acheminer dans tel ou tel programme.

Selon moi, le travail de cas doit nécessiter une participation plus intense, ce qui comprend les besoins, les droits et les intérêts de la personne. Et cela est vraiment difficile à atteindre à cause du nombre d'organismes en cause aujourd'hui. Il faut rester centré sur le détenu et sur ce qui se passe dans sa vie. Les personnes de ce genre éprouvent bon nombre de problèmes personnels, des difficultés d'emploi et bien d'autres choses très éprouvantes. Nous devons donc être à la hauteur des choses.

Le président: Je vous remercie beaucoup, monsieur Hatt. Nous avons beaucoup appris de cette séance et nous vous savons gré de vos observations et opinions. Je trouve un peu effrayant que vous considériez l'affaire Sweeney comme un cas typique qui dénote, à de nombreux égards, l'état du système. De toute évidence, nous avons beaucoup de travail devant nous, en tant que Comité, pour essayer de changer les choses. Votre témoignage nous aidera grandement. Merci encore une fois.

M. Hatt: Bonne chance.

Le président: La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS

December 3, 1987

Ken Hatt, Coordinator, Criminology & Criminal Justice Program, Associate Professor, Department of Sociology-Anthropology, Carleton University.

TÉMOIN

Le 3 décembre 1987

Ken Hatt, coordinateur, Programme de criminologie et de justice criminelle, chargé de cours, département de sociologie et d'anthropologie de l'université Carleton.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

XC 33
-J96

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 29

Tuesday, December 8, 1987

Chairman: David Daubney

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 29

Le mardi 8 décembre 1987

Président: David Daubney

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Justice and Solicitor General

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system

CONCERNANT:

Conformément à son mandat en vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude de la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et les aspects relatifs du système correctionnel

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987

27522

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL

Chairman: David Daubney

Vice-Chairman: Rob Nicholson

Members

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Luke Morton
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

Président: David Daubney

Vice-président: Rob Nicholson

Membres

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité
Luke Morton

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 8, 1987
(57)

[*Text*]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met in Room 308 West Block at 9:50 o'clock a.m., this day, the Chairman, David Daubney, presiding.

Members of the Committee present: David Daubney and Allan Lawrence.

Acting Members present: Mel Gass for Robert Horner; Jean-Pierre Blackburn for Carole Jacques; Marcel R. Tremblay for Rob Nicholson and Harry Brightwell for Chris Speyer.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Philip Rosen and Marlene Koehler, Research Officers.

Witnesses: *From the Law Reform Commission of Canada*: The Honourable Mr. Justice Allen M. Linden, President; Josh Zambrowsky, Consultant.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

Mr. Justice Allen M. Linden made a statement.

By unanimous consent, the Committee considered routine business.

On motion of Allan Lawrence, it was agreed,—That notwithstanding any other resolution of the Committee, the Chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present, provided that three (3) members, including the Chairman or Vice-Chairman be present.

The Committee resumed consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

Mr. Justice Allen M. Linden and Mr. Zambrowsky answered questions.

At 11:10 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Luke Morton
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 8 DÉCEMBRE 1987
(57)

[*Traduction*]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit, aujourd'hui à 9 h 50, dans la pièce 308 de l'Édifice de l'Ouest, sous la présidence de David Daubney, (*président*).

Membres du Comité présents: David Daubney et Allan Lawrence.

Membres suppléants présents: Mel Gass remplace Robert Horner; Jean-Pierre Blackburn remplace Carole Jacques; Marcel-R. Tremblay remplace Rob Nicholson; Harry Brightwell remplace Chris Speyer.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Philip Rosen et Marlene Koehler, attachés de recherche.

Témoins: *De la Commission de réforme du droit du Canada*: L'honorable juge Allen M. Linden, président; Josh Zambrowsky, expert-conseil.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité poursuit son étude de la détermination de la peine, de la mise en liberté surveillée et des aspects connexes du système correctionnel.

Le juge Allen M. Linden fait une déclaration.

Par consentement unanime, le Comité examine de nouveau ses travaux courants.

Sur motion de Allan Lawrence, il est conclu,—Que, nonobstant toute autre résolution du Comité, le président soit autorisé à tenir des réunions pour recevoir des témoignages et en permettre l'impression en l'absence du quorum, à condition que trois (3) membres, dont le président ou le vice-président, soient présents.

Le Comité poursuit son étude de la détermination de la peine, de la mise en liberté surveillée et des aspects connexes du système correctionnel.

Le juge Allen M. Linden et M. Zambrowsky répondent aux questions.

À 11 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Luke Morton

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Tuesday, December 8, 1987

• 0949

The Chairman: I will call the meeting to order. I am happy to welcome back to our committee Mr. Justice Allen M. Linden, President of the Law Reform Commission of Canada. He is accompanied today by Josh Zambrowsky, who I understand is a consultant to the commission and would be familiar to a number of us in his former capacity.

• 0950

We are pleased to welcome you, Mr. Justice Linden, to hear from you in terms of our committee's primary work in the next number of months into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system, and invite you to make any opening statement you wish to, sir.

Hon. Mr. Justice Allen M. Linden (President, Law Reform Commission of Canada): Thank you very much, Mr. Daubney. It is a pleasure for me to be here again. I seem to be a fairly regular visitor here, which I am very happy about.

We would like to congratulate you and your committee for undertaking this important study of sentencing, which is occupying the thoughts of many Canadians and of institutions such as ours. I would like to underscore that your involvement and this committee's involvement is vital to the success of the criminal law review, which began back in 1979.

There was a major commitment on behalf of the Government of Canada in conjunction with the provinces to undertake a major study of the criminal justice system, and that has been proceeding. I think the Canadian Sentencing Commission was in part an outgrowth of that, as were the Badgley Committee and the Fraser Committee. So many of the reports we have done and issued are forming the basis of a lot of legislation that is coming forward and I hope will continue to come forward.

The task of undertaking this study and to integrate the work is terribly important in my view. I would say it is a major step in the task over the next four or five years of restructuring the Canadian criminal justice system, which rests largely in your hands. We would like to help in any way we can, not only today with our brief. If there are any issues you would like to discuss with us or have us turn

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mardi 8 décembre 1987

Le président: La séance est ouverte. Je suis heureux d'accueillir de nouveau parmi nous le juge Allen M. Linden, président de la Commission de réforme du droit du Canada. Il est accompagné aujourd'hui par Josh Zambrowsky qui, si je comprends bien, est consultant auprès de la Commission et connu d'un certain nombre d'entre vous en raison du poste qu'il a occupé précédemment.

Nous sommes heureux de vous accueillir parmi nous, monsieur Linden, pour que vous nous donniez votre point de vue au sujet de ce qui va constituer l'essentiel des travaux du Comité au cours des prochains mois, à savoir le domaine de la détermination de la peine et des libérations conditionnelles ainsi que toutes les questions qui s'y rattachent au sein du système correctionnel, et je vous invite à faire une déclaration préliminaire, si vous le voulez bien.

Son honneur le juge Allen M. Linden (président de la Commission de réforme du droit du Canada): Merci beaucoup, monsieur Daubney. C'est un véritable plaisir que de me retrouver à nouveau parmi vous. Il semble que je sois un visiteur assez régulier à cette tribune, et j'en suis très heureux.

J'aimerais vous féliciter, vous et votre Comité, d'avoir entrepris cette étude importante sur la détermination de la peine, question qui préoccupe de nombreux Canadiens et de nombreuses institutions comme la nôtre. J'aimerais souligner que votre participation et celle du Comité est indispensable à la réussite de l'entreprise de révision du droit pénal qui a commencé en 1979.

Le gouvernement du Canada et les provinces ont pris à l'époque un engagement essentiel, à savoir d'entreprendre une révision complète du système d'administration de la justice pénale, et cette opération est en cours. Je pense que la Commission canadienne sur la détermination de la peine est en partie le résultat de cette entreprise, comme l'ont été le comité Badgley et le comité Fraser. En conséquence, les nombreux rapports que nous avons rédigés et publiés sont à la base d'une législation toute nouvelle qui se met en place et qui, je l'espère, continuera à être élaborée à l'avenir.

Il est particulièrement important à mes yeux d'entreprendre ce genre d'examen et de faire un travail global. Je dirais que la tâche essentielle, au cours des quatre ou cinq prochaines années, sera de restructurer l'ensemble du système d'administration de la justice pénale au Canada, et que cette tâche vous incombe dans une large mesure. Nous nous efforcerons de vous aider

[*Texte*]

our attention to over the next few months, we are happy to do that for you.

It is not just sentencing that has to be looked at because when you are looking at sentence, you have to know what you are sentencing for. We would therefore like to remind you and to urge you to think at least in the long term about the Criminal Code itself, now a 100-year-old document that needs a thorough overhaul, as well as the sentencing scheme, which is of course also essentially a 100-year-old scheme.

My predecessors have argued for a long, long time that we need rethinking and a fundamentalist reassessment of all of these issues to reflect our own needs in our own time, so we are hopeful this committee not only in this study but in its future deliberations will help to develop the political will and the public understanding to get our criminal justice system ready for the 21st century.

As you know, we issued a report about a year ago called *Recodifing Criminal Law*, which we hope will form the basis of an entirely new criminal law for Canada. In the brief I have talked a little bit about why it is needed and why we hope you will study it, as well, in the next phase of your work.

Embedded in it is a concept of restraint. We sometimes forget, but restraint was the hallmark of our teachings in this area and restraint was the hallmark of the Government of Canada's paper on *The Criminal Law in Canadian Society* which is supposed to be guiding all of our work in this field. Restraint applies not just to the definition of crimes, the concept of fault, and the attempt to minimize the need for criminal trials, but restraint also applies in the field of sentencing.

When one approaches this work, one has to keep in mind this overall desire to try to restrain the use of the criminal law, at least in those areas where it is not as necessay to achieve certain goals. There are of course areas where the criminal law has to be strengthened, but restraint is a very, very important principle we have been advocating for many years and we hope you will take it into account in your thoughts.

[*Traduction*]

avec tous nos moyens, et pas seulement en vous présentant ce mémoire aujourd'hui. Si, au cours des prochains mois, vous voulez discuter de certaines questions avec nous ou nous demander de nous pencher sur certaines d'entre elles en particulier, c'est avec plaisir que nous le ferons.

Il ne suffit pas de se pencher sur la question de la détermination de la peine, il faut auparavant savoir pour quelles raisons on prononce une peine. Nous voulons donc vous rappeler que le Code criminel est un document qui date de 100 ans et qui a besoin d'une révision complète, et nous vous demandons instamment d'avoir une vision à long terme au sujet de ce document, comme d'ailleurs en ce qui a trait au mécanisme de détermination de la peine qui, lui aussi, date pour l'essentiel d'un siècle.

Mes prédécesseurs réclament depuis très longtemps une refonte complète du système et une réévaluation à la base de toutes ces questions de façon à tenir compte des exigences de notre époque. Nous espérons donc que votre Comité, non seulement au cours de cet examen, mais dans ses délibérations à l'avenir, contribuera à former une volonté politique et à sensibiliser l'opinion afin que notre système d'administration de la justice pénale puisse entrer de plain pied dans le XXIe siècle.

Comme vous le savez, nous avons publié l'année dernière un rapport intitulé *Pour une nouvelle codification du droit pénal* qui, nous l'espérons, jettera les bases d'un droit pénal entièrement nouveau pour le Canada. Dans notre mémoire, nous avons évoqué les raisons pour lesquelles nous jugeons cette entreprise nécessaire et nous espérons que vous vous atellerez vous aussi à cette tâche lors de la prochaine phase de vos travaux.

Il faut poser à la base le principe de la pondération. Nous avons parfois tendance à l'oublier, mais la pondération a été la marque de nos travaux dans ce domaine et c'est aussi la marque du document publié par le gouvernement du Canada sous le titre *Le droit pénal dans la société canadienne*, qui est censé guider tous nos travaux dans ce domaine. Il convient de faire preuve de pondération non seulement dans la définition des crimes, au sujet de la notion de «faute» et dans le but d'éviter au maximum d'avoir à recourir à des procès en matière pénale, mais aussi en ce qui concerne la question de la détermination de la peine.

Lorsque l'on aborde ce domaine, il convient de garder à l'esprit la nécessité de limiter le recours au droit pénal, du moins partout où cela n'est pas nécessaire pour atteindre certains objectifs bien précis. Il y a bien entendu des domaines où le droit pénal doit au contraire être renforcé, mais il n'en reste pas moins que la pondération est un principe d'une extrême importance que nous préconisons depuis nombre d'années et qui, nous l'espérons, fera son chemin au sein de votre Comité.

[*Text*]

• 0955

As far as the sentencing work of the commission goes, we have done three or four reports in the past. They are listed on page 13 of our brief, and I am sure that you will have looked at them. As you know, we gave a brief to the Canadian Sentencing Commission in March 1985, and we are terribly pleased that much of the thinking of the Law Reform Commission contained in that brief and also contained in the report has found its way into the document *Sentencing Reform—A Canadian Approach*. It is therefore not surprising that we would be supporting the general thrust of the Canadian Sentencing Commission, because their general thrust is very similar to the ideas we have been advancing over a number of years. Indeed, it is very similar to ideas being advanced throughout the world.

The chairman was with us in London, England this summer when we had a conference on criminal law reform. There were a great many scholars of international repute in many different countries who had studied, read and admired the work of this Canadian Sentencing Commission. As so often is the case, those ideas and thoughts are in the forefront of criminal law reform and they are something we have to be terribly proud of in this country. Of course we have to move beyond and see that we can achieve some of these in terms of legislation and changing practices.

I would like to say a word or two about the public perceptions of crime and the criminal justice system in this country. As undoubtedly everybody in this room is aware, the public seems to be angry and to want the court system and the legal system to be tougher on crime, with more people in jail and longer sentences. Yet this committee will also realize that the public seems to be less informed on many of these questions than they ought to be. We saw that in the capital punishment debate, where as the debate went on the public attitude seemed to alter on the basis of the information the public was getting. The same kind of thing could occur as a result of the work of this committee, that as the public is more and more informed, it will understand more and more the complexity and the difficulties of this area.

However, in a sense we are pretty tough on crime in this country. As you know, there are some 27,000 adult offenders in our institutions. The percentage of offenders in them, the rate per 100,000, has actually increased over the last few years, and that was even at the same time as charges were reduced in terms of the rate per 100,000. If you look at page 18, the number of people in institutions has grown by approximately 15%, even though the number of people charged by the police has dropped by

[*Translation*]

En ce qui concerne les travaux de la Commission sur la détermination de la peine, nous avons publié trois ou quatre rapports par le passé. La liste de ces rapports figurent à la page 13 de notre mémoire et je suis certain que vous en avez pris connaissance. Vous n'ignorez pas que nous avons remis un mémoire à la Commission canadienne sur la détermination de la peine en mars 1985, et nous sommes particulièrement heureux de constater qu'une grande partie des idées exprimées par la Commission de réforme du droit dans ce mémoire ainsi que dans son rapport se retrouvent dans le document intitulé *Réformer la sentence:* une approche canadienne. On ne s'étonnera donc pas que la commission appuie de manière générale les orientations données par la Commission canadienne sur la détermination de la peine, dont les grandes lignes sont très semblables aux idées que nous avançons depuis un certain nombre d'années. Elles sont d'ailleurs très semblables aux idées qui sont avancées dans le monde entier.

Le président était avec nous cet été à Londres, en Angleterre, lors de la conférence sur la réforme du droit pénal. On a vu lors de cette conférence que de nombreux érudits de renommée internationale et en provenance de pays très divers avaient étudié, lu et admiré les travaux de la Commission canadienne sur la détermination de la peine. Comme c'est souvent le cas, ces idées et ces façons de penser sont à l'avant-garde de la réforme du droit pénal et c'est quelque chose dont nous devons être très fiers dans notre pays. Bien entendu, il nous faut aller plus loin et voir ce que nous pouvons faire en termes concrets pour traduire tout cela dans la loi et dans la pratique.

J'aimerais dire quelques mots sur la façon dont l'opinion perçoit la criminalité et l'administration de la justice pénale dans ce pays. Tous les gens ici présents n'ignorent pas que le public semble être en colère et désirer que la justice et les tribunaux frappent plus durement les criminels, mettent davantage de gens en prison et leur imposent des peines plus lourdes. Toutefois, il faut aussi que ce comité se rende bien compte que le public apparaît moins bien informé qu'il le devrait sur ces questions. Nous avons vu ce même phénomène lors du débat sur la peine de mort qui, à mesure qu'il s'avançait et que l'opinion publique était mieux informée, a donné lieu à une évolution de l'opinion. Il en sera de même avec les travaux de ce comité et, à mesure que le public sera mieux informé, il comprendra mieux toute la complexité de la question et toute les difficultés qu'elle soulève.

Pourtant, dans un certain sens, nous sommes assez durs avec les criminels dans ce pays. Comme vous le savez, il y a quelque 27,000 délinquants adultes dans nos établissements. Le pourcentage de délinquants incarcérés, pour 100,000 habitants, a en fait augmenté au cours des dernières années, alors que parallèlement le nombre d'accusations portées diminuait, là encore par tranche de 100,000 habitants. Si vous vous reportez à la page 18 du mémoire, vous constatez que la population carcérale a

[*Texte*]

approximately 20%. That indicates over the last few years a toughening up of the Canadian judicial system and all its components in that we have in fact been getting tougher on crime, even though the public does not seem to be fully aware of it.

We have reproduced in this brief for you the survey that was done for the Canadian Sentencing Commission—I am sure you looked at it as you went through the report—merely to underscore, on table 3 on page 19, the public misperceptions of what is going on in the system, that it is a pretty tough system and that so many of the things the public would like to see there are in fact there.

The Chairman: It may be helpful, for the record, for you to highlight the findings of that study—I guess on page 20 of your brief—orally, so we can get it in the transcript.

Mr. Justice Linden: Yes. The findings of these polls are that some 70% of the public see the system as more lenient than it really is with respect to assault causing bodily harm; 79% of the public overestimated recidivism rates of first offenders. The public generally had little knowledge of the actual maximum and minimum sentences in the code; they seemed to think they are much gentler than they really are. The more knowledge the public has about the facts of a particular case, the greater the level of agreement with the sentence imposed.

• 1000

When there is a newspaper story about somebody who got only two or three years for rape, people become outraged. Why did this fellow do these terrible things? It is often because they are not aware of the circumstances and background of the offence. When the public had more information about the offence, who they were and the circumstances, they tended to be in greater agreement with the disposition by the court, rather than the initial concern that perhaps the sentence was not an appropriate one.

I think these studies are terribly important. It is why a committee like this has to reflect on the public wishes and desires, but one has to be aware that the public can sometimes be misled and not as knowledgeable as it should be. We policy-makers have to do what is right and perhaps either educate the public or not follow an opinion when it is erroneous.

[*Traduction*]

augmenté d'environ 15 p. 100 même si le nombre des personnes inculpées par la police a diminué de quelque 20 p. 100. Ces chiffres nous indiquent qu'au cours de la dernière année, l'administration canadienne de la justice est devenue plus sévère dans tous les secteurs et que nous sommes devenus en fait plus durs envers les criminels, même si le public ne semble pas en être particulièrement conscient.

Nous avons repris à votre intention dans notre mémoire l'enquête qui a été faite pour le compte de la Commission canadienne sur la détermination de la peine—je suis sûr que vous y avez jeté un coup d'oeil connaissance du rapport—tout simplement pour souligner, au tableau 3 de la page 19, toutes les impressions erronées qu'a le public de notre système, dont la sévérité est grande pourtant, et tout ce que le public aimerait y voir, qui s'y trouve déjà en fait.

Le président: Il serait peut-être utile, afin que ce soit consigné dans notre compte rendu, que vous nous exposiez dans les grandes lignes les conclusions de cette étude qui figurent, je crois, à la page 20 de votre mémoire. Faites-le oralement pour que nous en ayons la transcription.

M. le juge Linden: Très bien. Ce sondage permet de conclure que, dans une proportion de quelque 70 p. 100, le public considère que notre système fait preuve de plus de mollesse que ce n'est le cas en réalité en ce qui concerne les voies de faits causant un préjudice corporel, 79 p. 100 de la population surestiment le taux de récidive des délinquants condamnés pour une première infraction. Le public en général connait mal les peines maximales et minimales du Code; il semble croire qu'elles sont plus douces qu'en réalité. Plus le public est au courant des faits dans chaque cas particulier, plus il est d'accord avec la peine imposée.

Lorsqu'ils lisent dans un article de journal qu'un violeur n'a été condanné qu'à deux ou trois ans de prison, les gens sont indignés. Toutefois, quelles sont les raisons qui ont poussé leur auteur à commettre des choses aussi horribles? Souvent, les gens ne connaissent pas les circonstances et les raisons qui entourent l'infraction. Une fois qu'il est mieux informé des circonstances et de tout ce qui entoure l'infraction, le public est généralement davantage d'accord avec la décision prise par le tribunal et ne se demande plus si la peine est bien appropriée.

Je considère que ces études sont fondamentales. Elles montrent qu'un comité comme le vôtre doit refléter les désirs et les opinions du public mais qu'il faut aussi prendre conscience du fait que le public peut être parfois induit en erreur et qu'il n'est pas toujours aussi bien informé qu'il le devrait. En tant que décideurs, il nous appartient de faire ce qui est juste, même s'il nous faut pour cela soit éduquer l'opinion soit ne pas la suivre lorsqu'elle se trompe.

[*Text*]

As we see it, the problems in the system are many. The one you will hear most about is the disparity in the sentencing. Although disparity often seems like disparity, when you look at the particular facts some variation is understandable. There is disparity and no one can deny it, but part of the problem is that the legislative guidelines give very little help to the sentencing judge. One looks at some of those maxima and they are almost never imposed.

There are some helpers and decisions of the courts, which guide us to some extent. I do not know if you know, but you should get the people in British Columbia. They have all the sentencing that has been administered in their own province on computers. They can pull it up quite easily, so at least the judge knows what other judges have done with similar cases. That information would be terribly valuable to judges.

There are some 73 offences in the Criminal Code that carry a maximum sentence of life imprisonment or 14 years imprisonment. It is very rare that we get anywhere near those maxima. In a sense they are misleading the public. For example, break and entry of a house has a maximum of life imprisonment, but in practice just over 50% of these people are imprisoned at all and many of them are in prison for short periods.

The mandatory minimums are a significant problem. As you know, the one dealing with the importation of narcotics has recently been struck down by the Supreme Court of Canada in the Smith case. There are others. One can understand why those minima are imposed, but they are sometimes improper in the circumstances. It creates too much discretion because the Crown sometimes feels it is too harsh to charge the penalty for which there is a minimum sentence.

It also creates a tremendous impulsion for the accused person to fight with all his might and often with all the state's resources to avoid being found guilty of that offence. There are often extenuating circumstances. It is a hope that perhaps if they go before a jury or a judge who is more understanding, they may escape responsibility altogether or get a lower conviction of an included offence. When you are too tough in requiring these minima, often the system finds ways of fighting against it with more time, more effort and technicalities used to excuse people. Instead of getting a person convicted and sentenced heavily to deter others, what you get is loopholes, with people maybe walking out the courthouse door. Tremendous resources are being expended to try to

[*Translation*]

D'un autre point de vue, les problèmes posés par le système sont nombreux. Le problème dont vous entendrez le plus parler est celui de la disparité des peines prononcées. La disparité peut s'apparenter à de la discrimination, mais il arrive qu'en examinant les faits, certaines différences de traitement apparaisseant justifiables. Il y a des disparités, on ne peut le nier, mais le problème vient en partie du fait que les lignes directrices fixées par la loi n'aident pas beaucoup le juge chargé de la détermination de la peine. Il suffit d'examiner certaines peines maximales et de voir qu'elles ne sont presque jamais imposées.

Nous avons un certain nombre de points de repère et de décisions judiciaires qui nous aident dans une certaine mesure. Je ne sais pas si vous savez cela, mais vous devriez contacter les responsables de la Colombie-Britannique. Ils ont mis sur ordinateur toutes les peines administrées dans leur province. Ils peuvent les ressortir très facilement et, en conséquence, le juge sait au moins ce qu'ont fait ses collègues dans des affaires semblables. Ce genre d'informations revêtraient une grande utilité pour les juges.

Il y a dans le Code criminel quelque 73 infractions qui donnent lieu à une peine maximale d'emprisonnement à vie ou de 14 ans de prison. Il est très rare que l'on s'approche de ce maximum. Dans un certain sens, ces peines sont trompeuses pour le public. Ainsi, une introduction par effraction dans une maison d'habitation est passible d'une peine maximale d'emprisonnement à perpétuité mais, dans la pratique, il n'y a qu'un peu plus de 50 p. 100 de ces gens qui vont en prison et nombre d'entre eux n'y restent pas longtemps.

Les peines minimales obligatoires sont une source importante de problèmes. Vous vous rappellerez que celle qui porte sur l'importation de stupéfiants a récemment été annulée par la Cour suprême du Canada dans l'affaire Smith. Il y en a d'autres. Certes, on comprend pourquoi ces peines minimales sont imposées, mais elles sont parfois mal adaptées aux circonstances. Elles favorisent l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire parce que l'accusion en vient parfois à considérer qu'il serait trop sévère de porter une accusation donnant lieu à l'imposition d'une peine minimale.

Elle pousse par ailleurs fortement l'accusé à lutter de toutes ses forces, et parfois avec toutes les ressources que lui offre l'État, pour éviter d'être reconnu coupable de ce type d'infraction. Il y a souvent des circonstances atténuantes. Il y a parfois l'espoir que, si l'on passe devant un juge ou un jury plus compréhensif, on va éventuellement échapper à toute condamnation ou être reconnu coupable d'une infraction moins grave. Lorsqu'on fait montre d'une trop grande sévérité pour exiger ces peines minimales, souvent le système trouve le moyen de réagir en accordant des délais, en prévoyant des moyens de recours et en usant d'expédients pour que les gens échappent à leur sort. Loin d'obtenir une lourde condamnation ayant un but dissuasif, vous vous retrouvez

[*Texte*]

achieve these goals. We have to really think about those deeply.

• 1005

The other thing we are concerned about is the lack of a sentencing philosophy in our work. There are ideas in the cases, of course, and in the literature, but we have never come out as a people to set out what the principles of sentencing ought to be. We have an opportunity with the Canadian Sentencing Commission report now to do it and to embody it in legislation and to get some agreement on what it is.

Similarly, the problems with remission and conditional release are difficult to comprehend because some judges seem to take it into account and some maybe do not. Some take it into account more than they should. You have some serious problems there.

We are suggesting to you, not unlike many of the ideas suggested by the Canadian Sentencing Commission, that first of all we try to establish some principles of sentencing. We urge the principle of denunciation, incorporating within it the ideas of proportionality and restraint.

Denunciation, obviously, is the just-desserts theory or the justice model where our ultimate statement of values is expressed in a sentence showing the world that what has been done is grave and wrong and that we denounce it with a particular punishment to demonstrate this.

Proportionality is the desire to try to keep some equality or relatedness between the various people who are charged with the same offence; the sentence relates to the gravity of the offence or to the degree of culpability far more than currently where, although there are some of this, the individual circumstances are taken into account perhaps more than they ought to be.

Restraint is the use of jails only as a last resort; the least course of measures necessary to achieve denunciation and proportionality ought to be utilized.

There has been a lot of debate recently about those issues, and we have been involved in the debate. You will have much of this, I think, in your hearings, as you already have had.

I am not so sure one can have a pure sentencing philosophy. I think some of our earlier work seeks to be pure denunciation, pure just desserts. Although I think

[*Traduction*]

avec des passe-droits et des gens qui vont peut-être ressortir du tribunal libres comme l'air. On consacre des ressources considérables pour obtenir ce genre de résultats. Il faut bien y penser.

Un autre problème nous préoccupe, c'est celui de l'absence de philosophie de la détermination de la peine dans notre action. Il y a bien entendu des idées qui sont développées dans nos jugements et dans la doctrine, mais nous n'avons jamais fixé en tant que peuple les principes qui devraient guider la détermination des peines. Avec le rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine, nous avons désormais la possibilité de le faire, d'enchâsser ces principes dans la loi et de s'entendre sur ce qu'ils signifient.

De la même manière, les problèmes posés par les réductions de peine et par les libérations conditionnelles sont difficiles à appréhender parce que certains juges semblent tenir compte de ces possibilités et d'autres non. Certains semblent en tenir compte plus qu'ils ne le devraient. Il y a là un grave problème.

Nous vous proposons, selon la même ligne de pensée que la Commission canadienne sur la détermination de la peine, de chercher avant tout à fixer certains principes au sujet de la détermination de la peine. Nous préconisons un recours au principe de la réprobation, sur lequel viendraient se greffer les idées de proportionnalité des peines et de pondération.

Le principe de la réprobation correspond bien entendu à la théorie de la juste rétribution ou au modèle de justice, en vertu desquels nous exprimons en fin de compte nos valeurs sous la forme d'une peine indiquant au monde entier que l'acte qui a été commis est grave et mauvais et que nous le réprouvons en infligeant telle ou telle peine pour en donner la démonstration.

La proportionnalité des peines est le désir de ménager une certaine égalité de traitement ou de garder un certaine commune mesure entre les différentes personnes inculpées de la même infraction; la peine doit être fonction de la gravité de l'infraction ou du degré de culpabilité davantage qu'elle ne l'est à l'heure actuelle, même s'il y a un certain lien, alors que l'on tient compte des situations individuelles davantage peut-être qu'on ne le devrait.

La pondération veut que la prison soit le dernier recours, lorsque toutes les autres mesures répondant à la nécessité de la réprobation et de la proportionnalité des peines sont insuffisantes.

De nombreux débats ont eu lieu récemment sur ces questions et nous y avons pris part. Je pense que vous en entendrez beaucoup parler au cours de vos audiences et qu'il vous a déjà été donné d'en entendre parler.

Je ne suis pas sûr qu'on puisse se faire une philosophie simple de la détermination des peines. Je considère qu'un certain nombre de nos travaux antérieurs relèvent

[*Text*]

we need more of it in our sentencing system, there is still some room for other factors to be taken into account.

For example, proportionality is terribly important when you are actually sentencing. After the sentence, when you are administering the sentence, it is perhaps somewhat less important. There you have a person, the person is in an institution and we still have to try as best we can to rehabilitate this individual. The technique of being able to give some flexibility to the sentence is still an important technique that people who work with offenders can still use perhaps to advantage.

Again, the community sentencing options are terribly important. I am delighted to see there is legislation now before the House of Commons to deal with things like restitutions, for example, which is a terribly important instrument in this whole criminal justice system. For many years, we have advocated its use as much as possible and would continue to do so.

The toughest question you have to confront is this whole question of the ranking of sentencing and the establishment of new patterns of what it is we as a society think is most serious. You have to compare it and really change it from what was thought to be most serious in the past. If you look at the code, you will see it is very much a Victorian code, with Victorian values up front and centre. The penalties reflect those Victorian values. Capital punishment is gone, but so many of those offences that 100 years ago were dealt with as capital offences are now dealt with by life imprisonment or 14 years' imprisonment. Yet when we look at them, we see that our community does not really look upon it in the same way, and the sentencing practice does not really follow it that way.

• 1010

What we have to do is something much like the Canadian Sentencing Commission did, to try to set up some new rankings, new classifications of which offences are the most serious, and assign to them a certain number of. . . either a maximum penalty or a bench-mark penalty that reflects the reality, I think. I think our community is very down, and rightly so, on serious offences against the person. They have to be treated in the most serious possible way.

[*Translation*]

purement de la réprobation, d'autres purement et simplement de la juste rétribution. Certes, je considère qu'il convient d'intégrer davantage ces notions à notre système de détermination de la peine, mais il reste que d'autres facteurs doivent aussi être pris en compte.

Ainsi, le principe de la proportionnalité revêt une grande importance lors de la détermination de la peine. Toutefois, par la suite, lorsque vous administrez la peine, il perd parfois quelque peu de son importance. Une fois qu'une personne est incarcérée dans un établissement, il reste à agir pour le mieux afin d'assurer sa réhabilitation en tant qu'individu. La technique qui consiste à conférer une certaine souplesse à l'administration des peines conserve toute son importance et peut être utilisée avec profit par les responsables oeuvrant au contact des délinquants.

Là encore, les mesures de substitution amenant l'auteur de l'infraction à purger sa peine au sein de la collectivité revêtent une très grande importance. C'est avec un grand plaisir que je constate aujourd'hui que la Chambre des communes se penche actuellement sur des projets de loi traitant des domaines comme les dédommagements, qui constituent un instrument qui joue un rôle absolument essentiel dans notre administration de la justice pénale. Depuis de nombreuses années, nous demandons que l'on y ait recours chaque fois que c'est possible et nous continuerons à le faire.

La question la plus difficile à laquelle nous ayons à faire face est celle qui touche tout ce qui concerne le classement des peines et l'établissement d'une nouvelle gradation en fonction de ce que notre société juge le plus grave. Des comparaisons s'imposent et il nous faut absolument procéder à des changements par rapport à ce qui était considéré comme étant le plus grave par le passé. Prenez le Code et vous constaterez que c'est avant tout un Code de l'époque victorienne, avec des valeurs victoriennes d'un bout à l'autre. Les peines infligées reflètent ces valeurs victoriennes. La peine de mort est désormais chose du passé, mais nombre des infractions qui donnaient lieu il y a 100 ans à la peine de mort sont désormais passibles d'une peine d'emprisonnement à perpétuité ou de 14 ans d'emprisonnement. Lorsque nous nous penchons sur ces peines, nous constatons que notre société ne le voit plus d'un même oeil et que la pratique de la détermiantion des peines ne s'y conforme pas.

Un peu comme l'a fait la Commission canadienne sur la détermination de la peine, nous nous sommes efforcés de refaire une certaine classification, de redistribuer les infractions les plus graves et de les faire correspondre à un certain nombre de peines. . . soit des peines maximales, soit des peines de référence qui, à notre avis, sont conformes aux réalités. Je pense que notre société juge très sévèrement, et avec raison, les infractions graves contre la personne. Il faut que ces infractions soient traitées avec la plus grande sévérité possible.

[*Texte*]

However, I think we are a little bit less concerned about some of the other things. I mean, our society is not really worried about surviving as a democratic entity. In this country, threats from dissidents and critics of governmental power are either so few and far between or so ineffective that we are not really as concerned about them in a major way as the society was 100 years ago. There are many of these offences against public order and some morals offences that, although they are a terrible nuisance and we wish we could reduce them, the public is not as outraged by them, and the sentencing that is required is not nearly as strong as it was thought to be in the past.

It is the same with property offences. Again, there are enormous numbers of them, terribly costly to our community, and we have to find ways of reducing them. Yet individually the particular things do not seem to be as serious as they were in the past. What we have to do is find ways of stopping the offences from taking place. We have to have neighbourhood watches, and homes that are burglar-proof. Some of the stores now have these little pieces of plastic attached to their items that are for sale, and if anybody tries to walk out the door with one of those things, the buzzers go and the bars close the door off. I mean, nobody can steal anything out of certain stores now, however sophisticated they may be. It is devices like this that we have to try to encourage, to cut down on this terrible cost of property being taken by people to whom it does not belong.

We therefore think the sentencing commission is a very valid approach to this, and we hope you will study it carefully. We also would like to point out the bench-mark sentence idea, which is not significantly different from what the commission came up with. I think it is a little stronger, perhaps, than the commission's scheme, where there is an effort to try to give an average sentence for particular crimes, with some flexibility to go above and below. It is just another effort to try to bring some regularity and evenness to the sentencing system.

I refer to the work of two scholars, recently reported in the *Canadian Bar Review*, upon whom we have relied a lot in the past. The two of them were associated with the commission in the early years in the sentencing project, so their ideas are ideas that are familiar to us, and which we support in large measure. We would hope you would study them very carefully. Their scheme would, of course, have Parliament enact this basic framework, as it ought to be, but the scheme has sought to avoid the rigidity of some of the American schemes that are having some problems, and there are some criticisms of them. There are mitigating and aggravating circumstances, much like the Canadian Sentencing Commission, and all of these ideas, I think, are perhaps going to be the central part of

[*Traduction*]

D'un autre côté, je pense qu'un certain nombre d'autres choses nous préoccupent moins. Je veux dire par là que notre société n'est pas vraiment inquiète pour sa survie en tant que corps démocratique. Dans notre pays, les menaces posées par les dissidents et par les critiques du pouvoir gouvernemental sont si peu nombreuses, si peu fréquentes ou si inefficaces que l'on peut difficilement s'en inquiéter autant qu'il y a 100 ans. Il y a de nombreuses infractions contre l'ordre public et un certain nombre d'infractions contre la morale qui, même si elles nous gênent terriblement et si nous aimerions en diminuer l'incidence, heurtent moins les sentiments du public et exigent des peines bien moins lourdes qu'on ne le jugeait utile par le passé.

Il en va de même des infractions contre la propriété. Là encore, elles sont innombrables et coûtent très cher à notre société, et nous devons trouver des moyens de les faire diminuer. Toutefois, prises individuellement, ces différentes infractions nous semblent moins graves que par le passé. Ce qu'il faut, c'est trouver la façon de les faire cesser. Nous devons instaurer une surveillance des quartiers et construire des maisons à l'épreuve des cambrioleurs. Certains magasins apposent maintenant de petites étiquettes en plastique sur les articles qu'ils mettent en vente et, si une personne passe la porte sans avoir payé, l'alarme se déclenche et les portes se ferment automatiquement. Cela signifie que personne ne peut voler quoi que ce soit dans certains magasins maintenant, quelle que soit l'habileté des voleurs. C'est ce genre de système que nous devons encourager pour essayer de faire diminuer le coût énorme de l'activité de ces gens qui prennent ce qui ne leur appartient pas.

Nous considérons donc que la démarche adoptée par la Commission sur la détermination de la peine est très utile dans ce domaine et nous espérons que vous l'étudierez avec soin. Nous aimerions aussi attirer votre attention sur l'idée qui consiste à imposer des peines de référence, ce qui n'est pas très différent de ce que préconise la Commission. Ce système est peut-être mieux structuré, à mon avis, que celui de la Commission, car il s'efforce d'infliger une peine moyenne à chaque infraction, en laissant éventuellement une marge de manoeuvre pour aller au-dessus ou au-dessous. Là encore, il s'agit tout simplement d'essayer d'apporter plus de régularité et plus d'uniformité au mécanisme de détermination des peines.

Je vous renvoie aux travaux de deux spécialistes, dont a fait état récemment la *Revue du Barreau canadien* et dont nous nous sommes beaucoup inspirés par le passé. Ces deux personnes ont été associées aux travaux de la Commission au tout début du projet de détermination de la peine et, en conséquence, leurs idées nous sont familières et nous les partageons dans une large mesure. Nous espérons que vous étudierez leurs idées de près. Ils préconisent bien entendu que le Parlement adopte comme il se doit le cadre d'action dont nous avons parlé, mais ils veulent éviter les rigidités que présentent certains systèmes américains, qui posent des problèmes et qui soulèvent un certain nombre de critiques de leur part. Il y a des circonstances atténuantes et aggravantes, à peu près

[*Text*]

your work. We hope that what we have written here will help you to some degree, as will the sentencing commission report.

• 1015

We are concerned about mandatory minimum sentences. As I indicated before, there are problems with them, and even in the field of murder we think they ought to be looked at again. As you know, the Law Reform Commission suggested we maybe did not need a minimum at all for second second-degree murder, which of course does not mean that the sentence imposed would not still be life and very severe. Of course it can, should, and must be.

However, there are individual circumstances that might lead to somewhat different treatment, and we would like to see some flexibility in that regard. We are very concerned about these automatic sentences and automatic minimums. We are not too happy with them and would like to see them eliminated.

The dangerous offender problem is a terrible one and we are all struggling with an appropriate response to it. Canada has changed from habitual offender to dangerous offender. We have now released a lot of those so-called habitual offenders. We are making some progress, but we still have difficulty with these indeterminate sentences, even with the review provisions.

Obviously there has to be scope for putting away a really bad person who is hopeless, but sometimes you do not know at the time. Sometimes people who appear to be hopeless turn out to be less hopeless as they mature and increase their understanding.

That is going to be a hard one for you. We do not have a great deal of help other than reminding you of our own suggestions of earlier times and of the sentencing commission.

One thing we would like to urge upon you is to use the jails as little as possible. Jails are terrible places. If there is any way of dealing with offenders without sending them to jail, it is better, not only for the offender but for society in the long term. Incarcerating people for their inability to pay fines is very terrible and something we would like to see eliminated.

As far as parole and remission are concerned, we talk about those issues in our brief, and you will hear a lot about them. The Parole Board, as you know, is doing

[*Translation*]

comme le préconise la Commission canadienne sur la détermination de la peine, et toutes ces idées vont, je pense, être au coeur de vos travaux. J'espère que tout ce que nous avons fait figurer dans notre mémoire vous aidera dans une certaine mesure, comme vous aidera le rapport de la Commission sur la détermination de la peine.

Nous avons des inquiétudes au sujet des peine minimales obligatoires. Comme je l'ai dit précédemment, elles font problème et même lorsqu'il s'agit de meurtre, nous considérons qu'il convient de les réexaminer. Vous n'ignorez pas que la Commission de réforme du droit a fait savoir que nous n'avons peut-être même pas besoin de peines minimales pour les meurtres au second degré, ce qui bien entendu, ne signifie pas qu'on ne va pas imposer une peine d'emprisonnement à perpétuité ou une peine très sévère dans certains cas. Il faut bien entendu pouvoir le faire.

Par contre, certains cas individuels exigent un traitement quelque peu différent et nous aimerions pouvoir disposer d'une certaine marge de manoeuvre à cet égard. Nous n'aimons pas cette idée des peines automatiques et des minimums automatiques. Nous les voyons d'un mauvais oeil et nous aimerions qu'ils soient supprimés.

Le problème des délinquents dangereux est très grave et nous cherchons tous à lui trouver une solution. Le Canada est passé de la catégorie des repris de justice à celle des délinquants dangereux. Nous avons aujourd'hui libéré un grand nombre de ces prétendus repris. Nous avons fait certains progrès, mais nous avons encore des difficultés avec ces peines à durée indéterminée, même avec les mécanismes de révision qui sont prévus.

Bien sûr, il nous faut pouvoir mettre à l'écart les individus véritablement dangereux qui ne peuvent être amendés, mais on ne le sait pas toujours sur le coup. Des personnes qui ne semblent pas susceptibles de s'amender, s'amendent parfois avec le temps à mesure qu'elles prennent de la maturité.

Le problème ne sera pas facile pour vous. Nous n'avons pas beaucoup d'aide à vous offrir et nous ne pouvons que vous rappeler les propositions que nous avons faites antérieurement et celle qui a été faite par la Commission sur la détermination de la peine.

Nous voulons surtout vous demander de recourir le moins possible à la prison. L'emprisonnement est une chose terrible. Chaque fois que l'on peut éviter la prison à un délinquent, il faut le faire; c'est préférable pour l'intéressé mais aussi, à long terme, pour la société. Il est catastrophique d'incarcérer les gens parce qu'ils sont dans l'incapacité de payer une amende, et nous aimerions voir cette chose disparaître.

En ce qui a trait aux libérations conditionnelles et aux réductions de peine, nous en parlons dans notre mémoire et vous en entendrez beaucoup parler. La Commission des

[*Texte*]

valuable work. It is struggling to do their best with very complex and difficult cases. Sometimes, of course, it may make errors, but on the whole it is doing excellent work, helping people to come out of prison and back into the community as soon as they can, without danger to the community.

It is now largely an organization that is supervising mandatory supervision, rather than parole. Almost two-thirds of their people have gotten out as a result of the automatic remission, and they are not people they have decided are ready to go out. Their numbers are only 28% of the people who are out on parole.

Therefore, this whole thing about mandatory supervision and mandatory remission is to us a kind of dishonest practice. People are getting their sentences reduced, and they are being watched, in theory, but in practice it is hard to watch them. It is just not as good as it ought to be.

We would like to see that restructured. We have in mind a different type of organization, a sentencing supervision board operating under what we would hope to see as one branch of a permanent sentencing commission that would be supervising the sentences, helping people to move from prison to half-way houses and back out into the community under supervision, and ultimately freeing them of supervision in a consistent way over a long period of time. That release into the community would be gradual and in accordance with the general intention of the original sentence. We think that approach would be more worthwhile.

• 1020

Lastly, we are urging a permanent sentencing commission for Canada. This would have an administrative branch, a research branch, a sentencing guideline branch to incorporate either the bench-mark or guideline system of the sentencing commission report, and a sentencing supervision board. You would therefore have an integrated body with all of this capacity operating in an intelligent way, reacting to other aspects of the justice system. This should give us a more co-ordinated and intelligent system than we now have.

This will not be swift and easy. It will take some years to do all of this, but we have already been in it a number of years, and it is worth another few years of work to achieve it.

[*Traduction*]

libérations conditionnelle, vous le savez, fait un excellent travail. Elle fait de son mieux pour régler des affaires d'une grande complexité et des cas difficiles. Il lui arrive bien sûr de commettre des erreurs, mais, dans l'ensemble, elle fait un excellent travail en aidant les gens à se réinsérer le plus rapidement possible après leur sortie de prison dans la société, sans danger pour cette dernière.

Aujourd'hui, c'est une organisation chargée pour l'essentiel de superviser la surveillance obligatoire et non plus les libérations conditionnelles. Près des deux tiers des personnes libérées l'ont été en vertu d'une réduction de peine automatique, et ce ne sont pas des gens dont on pense qu'ils étaient prêts à sortir de prison. Vingt-huit p. 100 seulement des personnes mises en liberté le sont en vertu d'une libération conditionnelle.

En conséquence, nous considérons que toute cette question de la surveillance obligatoire et de la réduction de peine obligatoire est en pratique malhonnête. Les personnes incarcérées voient leur peine réduite et elles sont surveillées en théorie mais, dans la pratique, il est bien difficile de les surveiller. Le système n'est tout simplement pas aussi bon qu'il devrait l'être.

Nous aimerions voir une refonte. Nous avons à l'esprit un type d'organisation différent, une commission de l'application des peines qui, nous l'espérons, relèverait d'une commision permanente des peines chargée de superviser les peines, d'aider les gens à faire le saut de la prison aux maisons de transition, puis à s'insérer dans la collectivité sous surveillance et, enfin, de les libérer de toute surveillance d'une manière cohérente et sur une longue période. Cette insertion dans la société s'effectueraient de façon progressive, conformément à l'intention qui avait motivé la peine initialement prononcée. Nous pensons que cette approche-là serait préférable.

En dernier lieu, nous sommes favorables à la création d'une commission permanente des peines au Canada. Un tel organisme disposerait d'une direction administrative, d'une direction de la recherche et d'une direction des directives en matière de peines destinée à assurer l'application d'un des deux systèmes exposés dans le rapport de la Commission sur la détermination de la peine, c'est-à-dire le système des directives ou le système des repères. Cet organisme comprendrait, en outre, une commission de l'application des peines. On disposerait alors d'un organisme chargé d'une mission globale, menant une politique intelligente et à même d'adapter en permanence son action à l'action des autres composantes du système judiciaire. Ceci aurait pour effet d'accroître la coordination et l'intelligence du système dont nous disposons à l'heure actuelle.

Ceci ne peut s'accomplir ni facilement ni rapidement. Cela prendra un certain nombre d'années, mais cela fait déjà un certain nombre d'années que nous y travaillons et je pense que cela vaut la peine d'y consacrer quelques années de plus afin d'obtenir le résultat voulu.

[*Text*]

In summary, we are terribly happy about what you are doing. We hope that eventually you will look at substantive criminal law as well and get the entire picture. We are supportive of the sentencing commission's approach to these issues, and we would strongly urge you to do what you can to advance those ideas because we think they would help put Canada back in the forefront of criminal law reform.

We urge you to get a sentencing policy with principles upon which we can base our future work: the notions of denunciation, proportionality, and restraint, as well as some utilitarian principles during the administration of the sentence.

We would like to see more realistic maximum sentences or bench-mark sentences replacing the outdated minima-maxima that we now have in the code. We would like to see a permanent sentencing commission, and we would like you to consider abolishing maxima-minima sentences, incarceration for non-payment of fines, the use of dangerous offender provisions, and remission parole. We think better practices could be adopted.

That is an overview of our position, and I would like to respond to any questions you may have. Josh is an expert in this area. He has worked with the Criminal Justice Association and the John Howard Society. He is a trained criminologist, and he will do what he can to help. If there is anything we cannot answer here, we will be happy to give you answers at some future time.

The Chairman: Thank you, Mr. Justice Linden. There is a lot of food for thought there, but before we get into questioning, I understand that Mr. Lawrence wishes to move a motion while we have a voting quorum of six. I invite him to do so now. I gather we need unanimous consent.

Is there unanimous consent?

Some hon. members: Agreed.

Mr. Lawrence: This particular committee is having a tough time in the matter of quorums because of the attitude of certain permanent members that, for some strange reason, they ought to boycott the committee. This means we are having a hard time in the conduct of official business as far as a quorum is concerned.

I would therefore like to move that, notwithstanding any other resolution of the committee, the chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present,

[*Translation*]

En un mot, nous trouvons cette tâche passionnante. Nous espérons qu'un peu plus tard vous pourrez également vous pencher sur les règles du droit pénal et obtenir ainsi un tableau d'ensemble. Nous sommes tout à fait favorables à l'approche que la Commission sur la détermination de la peine a adoptée à l'égard de ces questions et nous vous demandons de tout faire pour appuyer ces idées car cet ensemble de mesures permettrait, à notre avis, de situer le Canada à l'avant-garde de la réforme pénale.

Nous vous demandons de favoriser l'adoption d'une politique qui, en matière de détermination de la peine, est fondée sur des principes susceptibles de guider nos travaux ultérieurs: les concepts de réprobation, de proportionnalité et de modération dans la détermination de la peine ainsi que certains principes d'ordre pratique à retenir pendant la gestion des peines.

Nous aimerions voir fixer des peines maximales plus réalistes ou alors l'adoption de peines-repères permettant de remplacer le système désuet des peines minimales et maximales actuellement inscrites au Code criminel. Nous aimerions voir créer une commission permanente de la détermination de la peine et nous souhaitons vous voir envisager la suppression des peines minimales et maximales, les peines de prison pour non-paiement d'une amende, le recours aux dispositions relatives aux délinquants dangereux et la libération conditionnelle après réduction de la peine. Nous pensons que ces diverses choses pourraient être utilement remplacées.

Voilà un résumé de notre position et j'aimerais maintenant répondre à vos questions. Dans ce domaine, c'est Josh qui est expert. Il a travaillé avec l'Association pour la justice pénale et pour la Société John Howard. C'est un criminologue de formation et il va faire de son mieux pour vous répondre utilement. Au cas où il y aurait un point sur lequel il ne pourrait pas répondre, nous nous ferions un plaisir de nous pencher sur la question afin de pouvoir vous donner une réponse un peu plus tard.

Le président: Monsieur le juge, je vous remercie. Tout cela mérite réflexion, mais, avant de passer aux questions, je pense que M. Lawrence aimerait proposer une motion puisque nous avons un quorum de six personnes. Je l'invite donc à prendre la parole. Je pense que la question exige le consentement unanime du Comité.

Existe-t-il un consentement unanime?

Des voix: Il y a accord.

M. Lawrence: Notre Comité éprouve certaines difficultés au regard des quorums et cela à cause de l'attitude manifestée par certains membres permanents qui, pour une raison que j'ignore, entendent boycotter les travaux du Comité. Cela crée des difficultés, car cette question de quorum entrave la conduite des débats.

J'aimerais donc proposer que, quelles que soient les décisions que le Comité pourrait prendre sur d'autres points, et en l'absence d'un quorum, le président soit autorisé à assurer la tenue des séances afin de recueillir

[*Texte*]

provided that three members, including the chairman or vice-chairman, be present at that time.

The Chairman: Are there comments on that motion?

Mr. Gass: I think the motion is straightforward, and it is evident from the empty chairs across the way that it is needed.

The Chairman: We will deem Mr. Gass to have seconded it.

Mr. Gass: I second it.

Motion agreed to.

• 1025

Mr. Lawrence: Yes. First of all, not only on behalf of the committee, Mr. Justice Linden, but on behalf of really the professionals in the business, I just want to thank you and the members of your commission and your staff not only for appearing here today and putting in your very informative brief laying out the thing in general, but also for your work in the past.

Over the years the commission has done a lot of work and submitted a number of reports, not only to this committee and to the government and to the Minister, but also some public briefs on sentencing, among others, to the sentencing commission. It has also been the subject-matter of a number of briefs in relation to your overall pictures that you are drawing for us all.

I was just wondering if you could summarize for us the criticisms, the compliments and the suggestions that. . . I know your reports perhaps are not as eagerly awaited by the profession as they should be, though people who are concerned about them read them, believe me, but they must engender a fair amount of correspondence or phone calls or comments to you and to other members of the commission. What have been the criticisms, the suggestions, the complaints, the comments, by the professionals especially, and thinking people who are concerned about the sentencing in this country as a result of your reports over the years?

Mr. Justice Linden: In the sentencing sphere.

Mr. Lawrence: Yes, in the sentencing sphere.

Mr. Justice Linden: I think the primary thing that we are getting positive response upon is the need to be clear, honest, straight and accurate in the description of what goes on. I think everybody is really concerned that

[*Traduction*]

les témoignages et d'autoriser leur publication, du moment que nous disposons d'un quorum de trois membres, y compris le président ou le vice-président.

Le président: Certains veulent-ils faire des observations sur cette proposition?

M. Gass: Je pense que la proposition se passe d'explications, et il est clair, d'après les fauteuils vides que nous pouvons constater en face, que cela constitue une mesure nécessaire.

Le président: Nous considérons que M. Gass appuie la proposition.

M. Gass: Je l'appuie.

La motion est adoptée.

M. Lawrence: Oui. En premier lieu, je tiens, monsieur le juge, au nom du Comité et au nom de tous ceux qui oeuvrent dans les milieux de la justice, à vous remercier ainsi que les membres de votre commission et du personnel qui y est rattaché non seulement d'avoir bien voulu venir témoigner ici et de nous avoir présenté ce très intéressant exposé sur l'état de la situation, mais je tiens également à vous remercier pour les efforts que vous avez déployés dans le passé.

Au cours des ans, la commission a fait un travail énorme et a présenté un certain nombre de rapports à ce comité, au gouvernement et au ministre concerné, mais a également publié un certain nombre de rapports publics sur la détermination de la peine, notamment à l'intention de la Commission sur la détermination de la peine. Ce sujet a également fait l'objet d'un certain nombre de rapports qui s'inscrivent dans le cadre du tableau d'ensemble que vous avez tenu à nous présenter.

Je vous demanderais bien de résumer, si vous le vouliez, les critiques, les compliments et les propositions formulés. . . Je sais que, parfois, vos rapports ne sont pas exactement attendus avec impatience par les membres de la profession, mais, en général, les intéressés en prennent connaissance, croyez-moi. Mais ces rapports doivent tout de même donner lieu à des lettres, à des appels téléphoniques ou à des observations que l'on vous fait à vous ainsi qu'aux autres membres de la commission. Quelles ont été ces critiques, ces suggestions, ces plaintes, ces observations formulées notamment par les membres de la profession ainsi que par diverses personnes que les rapports que vous avez publiés au cours des ans ont portées à réfléchir sur cette question de la détermination de la peine?

M. le juge Linden: En ce qui concerne la détermination de la peine?

M. Lawrence: Oui.

M. le juge Linden: Je pense que les commentaires positifs portent surtout sur la nécessité de donner un compte rendu clair, honnête, précis de la situation actuelle. Je pense que ce qui inquiète beaucoup, c'est

[*Text*]

nobody understands it, that there is a lot of hypocrisy in the system, a lot of just lack of knowledge and lack of precision, and that anything we can do to make it clear, simple, understandable and honest is going to be welcomed by all professionals in the field, and I think in general by the public, if they could possibly get a handle on all of this and understand.

If you look at the code, you do not really know anything about sentencing; it gives you no advice. To dig out all of the cases gives you a little bit of a better understanding, but you still do not know what is going on in the prisons and what is going on in the parole system. This must be a great source of frustration to you people who are Members of Parliament, and you yourself who have been in this field for so many years, having difficulty understanding what is really going on. I therefore think anything we can do to help that is terribly important. Everybody seems to want that and so we have been advocating it.

The second thing is this notion of restraint, which we have been preaching for a long, long time. Again, it is not well understood, but if we can possibly administer our society and the criminal law in that society with less use of jails, the better it will be for everybody. Of course, there are certain people who are dangerous and have to be in jails. I am not one of those who believes, as some do, we should abolish all the jails and everything will be fine. We need jails for really bad people, but many of these people who come into conflict with the criminal law are not people that jails are going to help. In fact, they are probably going to hurt them.

So the notion of restraint, to try to think about alternative means, community things, restitution things, probation things, the things where people are watched, are required to do things and are punished in a sense for what they have done. . . However, do it external to the prisons. It is not just the humanity of it, though of course it is more humane, and it is not just the effectiveness of it, because we think it is really more effective to operate there in that way if you can, but it is also the cost. As you know, the costs of the prisons are enormous and we have to bear those costs. We should not be having people there to be housed and fed and clothed if we can manage in a different way.

[*Translation*]

l'idée que personne ne comprend l'ensemble du système, de ce système qui comporte une large part d'hypocrisie, une absence de connaissances et de précisions. Tous les efforts tendant à donner de la situation un exposé clair, simple, compréhensible et honnête sont un avantage aux yeux de tous ceux qui travaillent dans ce domaine ainsi, d'ailleurs, qu'aux yeux du public dans la mesure où il est à même de comprendre l'ensemble de la question.

En examinant le Code criminel, vous ne parvenez pas vraiment à comprendre ce que c'est la détermination de la peine; le code ne vous aide pas beaucoup en cela. Si vous étudiez l'ensemble de la jurisprudence, vous arrivez à comprendre un peu mieux, mais vous ne parvenez tout de même pas à saisir ce qui se passe dans les prisons et ce qui se passe au sein du système des libérations conditionnelles. Ceci doit être extrêmement décourageant pour vous, députés, pour vous qui, malgré une expérience de plusieurs années dans ce domaine, éprouvez toujours certaines difficultés à comprendre ce qui se passe. Je pense donc que tout ce que nous pouvons faire pour remédier à cela revêt une très grande importance. Tout le monde semble être favorable à de tels efforts, et c'est pour cela que nous nous sommes lancés dans cette direction.

La deuxième chose que je voudrais évoquer, c'est le concept de modération que nous mettons en avant depuis très longtemps. Il s'agit, encore une fois, d'un concept assez mal compris, mais il est clair que, si nous pouvons administrer notre société et appliquer le droit pénal dans cette société en recourant moins souvent à la prison, cela constitue un avantage pour tout le monde. Il est bien évident que certaines personnes sont effectivement dangereuses et doivent, par conséquent, être incarcérées. Je ne suis pas de ceux qui pensent qu'il suffirait d'abolir les prisons pour éliminer les problèmes. Certains individus dangereux doivent être mis en prison, mais parmi les personnes qui ont maille à partir avec les dispositions du droit pénal, nombreuses sont celles qu'un séjour en prison n'arrivera pas d'amender. On pourrait même affirmer que les comportements de beaucoup vont être, au contraire, endurcis par un séjour en milieu carcéral.

D'où cette idée de modération et cet effort pour rechercher d'autres solutions: travaux communautaires, dédommagements, libération conditionnelle, surveillance. Des mesures imposées aux contrevenants et constituant, en quelque sorte, une punition liée à l'acte qui leur est reproché. . . Mais tout cela, il faut le faire à l'extérieur des prisons. Il ne s'agit pas simplement de se montrer plus humains, bien qu'il s'agisse de cela aussi, il ne s'agit pas non plus de se montrer efficaces, bien qu'à notre avis cela soit effectivement plus efficace, mais il s'agit également de l'aspect financier. Vous n'ignorez pas que les prisons coûtent cher, très cher, et que cela grève lourdement le budget de l'État. Dans la mesure où nous pouvons trouver une solution de rechange, il serait préférable de ne pas y garder cette population qu'il faut héberger, nourrir et vêtir.

[*Texte*]

• 1030

I think those are the two main things. Of course, when you come down to details and structures and all of that, I would think there would be a lot of support for a permanent sentencing commission really as an outgrowth of the first point, to have some expertise in place that integrates all this.

Part of our problem is that the prisons are under the Solicitor General. The criminal laws are under the Ministry of Justice. The police are involved in different agencies and in different ways. The provinces are there. It is so hard to get the whole thing to fit together that the commission, whose job it is to try to keep all that in order and understandable to everybody, up to date and modern, and where people can co-ordinate and work together, is a very valuable thing.

About the specifics, the actual sentences, the minima, the maxima, there is a lot of disagreement, obviously. A great many people think anyone who violates any law—hammer them with the full force of the law. There are others who feel sorry for everybody, and everyone who is violating any law they all feel sorry for. Maybe their mother beat them up or something like that, and we have to be kind and wonderful to everybody, no matter how terrible they may be. On the specifics I think you do find a great deal of disagreement, but much less on the general things, the need to have principles, which I think again is an outgrowth of the need for clarity. Everybody seems to realize it is time for us to do this.

On what those principles are, people will differ. In fact, there is a tremendous debate among the people who think about deterrence and the people who think about denunciation and the people who think about rehabilitation. On those there is a lot of disagreement, and that is a much harder thing to come up with.

Mr. Lawrence: I speak only for myself on this, but I think one of the conundrums I keep bumping into all the time—and I am saying this to you to draw you out a little more on it, of course—is the conflict between this thrust about openness and fairness and non-discrimination and laying everything out lock, stock, and barrel, bang, bang, bang, bang, so everybody knows exactly what he is up against, as opposed to. . . and it is very dangerous to try to put in simplistic terms a complex problem such as sentencing. Howeverto put it in the most simplistic terms, you get that concept, as opposed to the other one, where

[*Traduction*]

Je pense que ce sont-là les deux points principaux. Bien sûr, lorsqu'on en arrive aux détails et à la structure je pense que beaucoup se montrerait favorable à une commission permanente des peines qui découlerait logiquement du premier point et qui permettrait d'avoir un organisme spécialisé permettant d'intégrer les divers aspects de la question.

Une partie du problème provient du fait que les prisons relèvent du Solliciteur Général. Or le droit pénal relève du ministre de la Justice. La police joue divers rôle au sein de ces organismes. Les provinces, elles aussi ont leur rôle. Il est tellement difficile d'assurer le fonctionnement intégré de ces divers éléments que la commission, dont le rôle est d'assurer que tout cela fonctionne correctement, d'une manière moderne et compréhensible aux yeux de chacun, revêt une très grande importance car elle crée un cadre au sein duquel les gens peuvent coordonner leurs efforts.

On constate, bien sûr, beaucoup de désaccords sur des points précis tels que les peines effectivement prononcées, les peines minimums et les peines maximums. Nombreux sont ceux qui considèrent que toute personne qui enfreint la loi doit être frappée de plein fouet par une ou plusieurs dispositions du Code. Il y en a d'autres qui éprouvent une pitié tous azimuts pour les contrevenants quels qu'ils soient. Peut-être que ces gens-là se faisaient battre par leurs parents et c'est pourquoi, ils éprouvent, aujourd'hui, une grande tendresse envers les malheureux, même les plus dangereux. Je pense que sur les questions de détails il n'y a guère d'accord, mais que cela va mieux en ce qui concerne les questions les plus générales, c'est-à-dire en ce qui concerne la nécessité d'adopter un certain nombre de principes, nécessité qui, encore une fois, découle logiquement du besoin d'assurer une plus grande clarté ou une plus grande transparence. Je pense que tout le monde est d'accord pour dire qu'il est temps d'avancer dans ce sens.

Quant à la question de savoir quels sont les principes qu'il conviendrait d'adopter, eh bien, c'est là qu'il peut y avoir désaccord. Il y a à l'heure actuelle, parmi les personnes qui réfléchissent à la question de la dissuasion, parmi ceux qui réfléchissent à la question de la réprobation et parmi ceux qui réfléchissent à la question de la réhabilitation, un débat très important. Toutefois, on constate, à ce sujet, une grande part de désaccord et cela constitue effectivement un obstacle.

M. Lawrence: Je ne parle ici qu'à titre personnel, mais j'aimerais dire qu'à mon avis, un des obstacles auxquels je me heurte—et je dis ça un peu pour susciter une réponse de votre part—c'est ce conflit entre deux tendances, la première étant favorable à l'ouverture, à l'équité, à la non-discrimination, à la transparence, afin que chacun sache exactement où il en est, et la tendance adverse selon laquelle il serait dangereux d'essayer de mettre sous une forme simplifiée un problème terriblement complexe, tel que la détermination de la peine. Voilà, en résumé, l'idée qui s'oppose à l'autre tendance qui est d'accorder un

[*Text*]

everybody says, look, you need a little more discretion, you need a little more flexibility in the thing. You have to allow the courts themselves and the professionals who are going to be involved in these things as much flexibility to try to make these things fit the crime as possible, because no two crimes are exactly the same. If you attempt to codify it too much and try to box it in, you are going to produce as much inequality or as many inequities as you currently have.

You seem to come down on the side of the need for more discretion, in a way, do you not?

Mr. Justice Linden: Perhaps I am very Canadian, but I think you have pointed out one of the key conflicts. However, I do not really think they need necessarily be in conflict. We can take the best of both of these ideas and put them together. I do not want to have a rigid, detailed thing for every single aspect of every single crime, and a particular sentence for each, without any kind of change at all. That is silly, but it is what the discretion people accuse those who want some guidelines of wanting. Perhaps some do, but I certainly would not. It would never be workable.

The same thing on the other side is I do not think we can have as much discretion as we have had in the past. I think it just does not give us enough guidance. People do not know enough. Too many mistakes are made. There is too much of a range in the treatment of similar cases by different people.

• 1035

If you look at those figures, you will see there is different treatment across the country, and even from community to community, stemming out of the same law. Although we need some flexibility, we cannot have as much flexibility as in the past.

What our commission is urging—I think not too differently from the sentencing commission—is something in between, whereby we would have more particularity and more structure while retaining some discretion to deal with these individual cases but without the amount of discretion currently being applied. In a sense we are looking towards a utilization of both clarity and discretion in a mix different from what we are now using, which is just not good enough.

Mr. Lawrence: With your experience right at the day-to-day level in the past, you referred to the computerized data retrieval system that is accessible for judges in B.C.

[*Translation*]

pouvoir discrétionnaire un peu plus grand, un peu plus de flexibilité. Il faut accorder aux tribunaux et aux auxiliaires de la justice une bonne part de flexibilité afin qu'ils puissent adapter toutes ces procédures à l'acte incriminé, étant donné qu'il n'existe pas deux crimes identiques. Si vous essayez de trop qualifier, de trop catégoriser, alors vous allez aboutir à des inégalités et à des injustices aussi grandes que celles qu'on peut constater à l'heure actuelle.

Ai-je tort de penser que vous-même êtes favorable à l'octroi d'un plus grand pouvoir discrétionnaire?

M. le juge Linden: Je me montre sans doute très Canadien en cela, mais je dois dire que vous avez souligné un des principaux conflits. Je ne pense pas cependant que ce conflit soit nécessaire. Nous pourrions puiser dans ces deux tendances les meilleures idées de part et d'autre et les réunir. Je ne voudrais pas aboutir à une procédure rigide et précise couvrant chaque aspect de chaque crime et prévoyant une peine précise et fixée à l'avance sans adaptation possible. Cela serait un contresens. Mais il faut dire que c'est l'intention que prêtent aux personnes favorables à l'adoption de directives, les personnes favorables à un plus grand pouvoir discrétionnaire. Ce n'est pas mon cas. Je ne pense pas que cela pourrait fonctionner correctement.

Cependant, je ne pense pas qu'il faille maintenir un aussi grand pouvoir discrétionnaire que par le passé. Je pense que cela n'offre pas une orientation suffisamment précise. Les participants manquent d'éléments d'appréciation et cela entraîne de trop nombreuses erreurs. Cela donne un système avec de trop grandes disparités dans les diverses décisions adoptées à l'égard de dossiers comparables.

Si vous examinez les chiffres, vous constatez que d'un bout à l'autre du pays, la même disposition législative n'est pas appliquée de la même manière et cela est également vrai d'une ville à une autre. Il faut, bien sûr, qu'il y ait une certaine flexibilité mais nous ne pouvons pas avoir une flexibilité aussi grande que celle qu'il y a eu dans le passé.

Notre commission propose—et je pense qu'elle ne diffère pas beaucoup en cela de la commission sur la détermination de la peine—que soit adoptée une mesure intermédiaire qui donnerait une plus grande précision et une plus grande structure, tout en conservant un certain pouvoir discrétionnaire permettant d'adapter la décision aux cas individuels, mais en évitant la trop grande lattitude qui existe à l'heure actuelle. On pourrait dire que ce que nous recherchons en fait, c'est un mélange de la transparence et du pouvoir discrétionnaire qui soit meilleur que le mélange actuel, lequel n'est pas satisfaisant.

M. Lawrence: Vous avez une grande expérience du fonctionnement quotidien de notre système et vous avez parlé du système d'archives informatisées dont dispose les

[*Texte*]

respecting this. The implication in what you were saying was that there is not a heck of a lot available for judges in the rest of the country. Is that true? Is there not some sort of a handbook or something or other on sentencing provided by the feds that is available to these people?

Mr. Justice Linden: There are now a couple of books that help a bit, but it is not nearly enough. To me, this is one of the most exciting things that has happened in this country. I do not know if you are going to have them come, but there is a professor there called John Hogarth, who is an expert. He has written a book, *Sentencing as a Human Process*. He is one of our leading experts in the country and he has an enormous project going on at the courthouse in British Columbia. I do not know if you can go there or have them come and show you their stuff, but he has everything there.

All we get are the reported cases, and the lawyers can find them and dig them out, but you never get the full picture because there are just too many and the judges cannot handle it all. He has a method now where you can plug in "Robbery" and get all the cases. The machine will actually print out the median, the average, the highest, the lowest. Then you can pull out factors like robbery with a gun or robbery with a knife or robbery of a bank or robbery of an old lady or robbery of a purse, and you can get those cases all out and you can really hone in on exactly what it is that not only the reported cases have done but that every judge in that community has done over I do not know how many years.

You have the capacity to have that, so that at least when a judge comes to sentence someone he knows what others have done and he can put the case he has in the more serious or the less serious and have it comparable to the others. If we could nationalize that and have everybody using it, then that would do more to combat disparity than anything we could do.

Of course the problem of sentencing is more than just that. We cannot just go by what others have done.

Mr. Lawrence: No, but you have to start at the beginning somewhere.

Mr. Justice Linden: That is right, and just the information would be a tremendous help.

Mr. Lawrence: That is a beginning, and it refers to some of the other things you have been talking about too.

[*Traduction*]

juges de la Colombie-Britannique. J'ai cru comprendre par cela que dans le reste du pays les juges manquent un peu de moyens. Est-ce bien cela? N'existe-il pas un manuel ou tout autre ouvrage publié par le gouvernement fédéral à l'intention des juges pour les guider dans la détermination de la peine?

M. le juge Linden: Il existe deux ou trois livres qui peuvent être utiles, mais là encore ce n'est pas suffisant. À mon avis, c'est là une des choses les plus passionnantes de l'époque actuelle. Je ne sais pas si vous avez l'intention de l'inviter pour venir déposer devant vous, mais il y a un professeur du nom de John Hogarth, qui est expert en la matière. Il a écrit un livre intitulé *Sentencing as a Human Process*. C'est un de nos meilleurs experts canadiens et il s'occupe à l'heure actuelle, à la cour en Colombie-Britannique, d'un vaste projet. Je ne sais pas si vous pouvez vous y rendre, ou les inviter à venir ici pour présenter les résultats de leurs travaux, mais tout est là.

Nous ne disposons en fait que des décisions publiées. Les avocats peuvent bien sûr faire des recherches, et les trouver, mais il y a tellement de décisions que ce genre d'effort ne permet jamais d'en arriver à une synthèse et les juges n'ont pas les moyens d'y consacrer de tels efforts. John Hogarth a imaginé une méthode qui vous permet simplement de taper «Vol qualifié» et d'obtenir toute la jurisprudence relative à la question. La machine électronique va vous donner la peine médiane, la peine moyenne, la peine la plus sévère, la peine la plus faible. Ensuite vous pouvez isoler certains facteurs tel que le vol qualifié commis à l'aide d'une arme à feu, ou le vol qualifié à l'aide d'un couteau, ou l'attaque d'une banque ou le vol d'un sac ou le vol qualifié visant une vieille dame. Vous pouvez donc tirer du système l'ensemble de ces affaires et connaître non seulement le contenu de la jurisprudence mais savoir également ce que tous les juges de cette localité ont décidé au cours d'un certain nombre d'années.

Vous êtes en mesure de réunir tous ces renseignements et donc le juge qui doit prononcer une peine est au courant de ce que ses collègues ont fait. Il peut ainsi classer telle affaire dans la catégorie des cas plus ou moins sérieux et ajuster sa décision par rapport à l'ensemble des décisions antérieures rendues dans les cas analogues. Si l'on pouvait étendre ce système à l'échelle nationale et faire en sorte que tout le monde y ait accès, on arriverait à réduire les disparités plus efficacement que par toute autre mesure que l'on pourrait envisager.

Il est clair que la détermination de la peine soulève d'autres problèmes que cela. Il ne faut pas simplement se fonder sur ce que les autres ont fait dans le passé.

M. Lawrence: Non, mais il faut bien sûr commencer quelque part.

M. le juge Linden: C'est exact, et le simple fait de pouvoir disposer de toutes ces informations serait de la plus grande utilité.

M. Lawrence: C'est un début et cela correspond à certaines des autres mesures que vous avez évoquées. Tout

[*Text*]

It sounds complicated, but with the terminals that are available to people, and the equipment and facilities that are available, I am appalled, quite frankly, that there has not been a national system of that set up long before this. If I were a judge sitting in a court and these things were coming up all the time, I would be appalled if there were not something like that already there, and I am surprised to hear. . . because it would not be that type of a thing.

Getting to the permanent sentencing commission you are advocating, would that be something they could or would set up?

Mr. Justice Linden: Definitely. To me, that would be in the research and information aspect of it and the evolution of the guidelines. Of course.

Mr. Lawrence: Has not the National Parole Board or the Correctional Service of Canada itself done anything about setting this up? Has not Justice either, as far as you are aware?

Mr. Justice Linden: They may be involved in the experiment out there. I am just not sure. Strangely enough, private enterprise has come along out there and they would like to see their machinery used in the legal system. As you know, the legal system has been very slow to adapt itself to computerization and video-taping and cameras, and all the modern technology available to us. I think it was Xerox or IBM. . . One of the major companies came to the B.C. courts and said they would like to help them do this, and they have actually put out a lot of money. I am not sure if the Department of Justice is involved in it; it could be the B.C. department. They are a pretty progressive group, very modern and I think very much influenced by things going on in California and places like that.

• 1040

Mr. Lawrence: This gets to your suggestion about utilizing the bench-mark system rather than the median system so far as this thing is concerned in the future. The only way it can work properly is to have some fairly easy data retrieval system so you can figure out what the bench-mark system is what the bench-mark precedents have been.

The bench-mark concept means that you attempt to reform the system, technically speaking, on the basis of what has been going on in reality. I think for reform in the law, no matter what aspect it is, we always try to match—at least I hope we try to match—the legislative provisions to the reality of the situation. I am concerned that if everybody goes over to the bench-mark thing, the reforming element, so far as law is concerned and especially so far as sentencing is concerned, is going to disappear. I know this is a contradictory concept in

[*Translation*]

cela semble très compliqué mais, étant donné les terminaux, les équipements électroniques et autres services disponibles, je suis, très franchement, consterné par le fait qu'un tel système n'ait pas encore été adopté et je suis très surpris d'entendre. . . car ce n'est pas cela qui est envisagé.

Pour reparler de la commission permanente des peines dont vous êtes partisan, ce genre de système pourrait-il être mis en place?

M. le juge Linden: Tout à fait. À mon avis, cela se ferait dans le cadre de l'effort de recherche et d'information et de l'évolution des directives. Bien sûr.

M. Lawrence: La Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada n'ont-ils pas essayé d'instaurer un tel système? Le ministère de la Justice n'a-t-il pas lui aussi pris des mesures dans ce sens?

M. le juge Linden: Peut-être se livrent-ils ici et là à des expériences dans ce domaine, je n'en suis pas certain. Assez curieusement, c'est le secteur privé qui a mené les travaux dans ce sens et qui aimerait voir leurs équipements utilisés dans le cadre du système judiciaire. Vous savez que le système judiciaire s'adapte très lentement à l'informatisation, aux enregistrements vidéo des sons et des images et à tout cet équipement moderne que la technologie nous apporte. Je pense que c'est Xerox, IBM. . . enfin une des grandes compagnies qui a offert aux tribunaux de la Colombie-Britannique de les aider à mettre en place un tel système et qui ont en fait investi des sommes considérables. Je ne saurais affirmer que le ministère de la Justice participe à ce projet; peut-être est-ce le ministère de la Justice de la Colombie-Britannique. Il s'agit d'un ministère aux idées assez avancées, d'un organisme moderne qui s'est laissé assez fortement influencer par ce qui se passe autre part, et notamment en Californie.

M. Lawrence: Cela nous ramène un peu à votre idée d'adopter, pour l'avenir, un système de peines repères plutôt qu'un système de peines médianes. La seule manière d'assurer un fonctionnement correct serait de disposer d'un système d'archives informatisées afin d'être en mesure, dans un cas donné, de connaître les repères que constituent tel ou tel précédent.

L'idée des peines repères veut dire que, du point de vue technique, la réforme du système va être fondée sur ce qui se passe effectivement. Je pense que, lorsqu'il s'agit de la réforme du droit, quel que soit l'aspect que l'on cherche à réformer, on essaye toujours d'assurer une certaine correspondance—dans la mesure du possible—entre les dispositions législatives et la réalité de la situation. Ce qui m'inquiète, c'est que, si tout le monde adopte le système des peines repères, l'effort de réforme, pour ce qui est du droit en général mais surtout pour ce

[*Texte*]

relation to it all, but you are not going to have the guidance of diversions or trends in the system because the trend will already be incorporated there. I know it is probably a far—

Mr. Justice Linden: No, I think it is a problem.

Mr. Lawrence: Am I expressing myself correctly? Do you know what I am driving at?

Mr. Justice Linden: I think you have pointed out a serious question. We do not want to just do what has always been done. The whole point of looking at these things is to try to improve upon what has been done and to try to alter behaviour.

Mr. Lawrence: One of the criticisms at the moment is that we are relying on what has been done in the past. We are saying that what has been done in the past does not meet today's needs. How are you going to know what today's—

Mr. Justice Linden: The problem we have been focusing on is that the writing does not reflect the reality. We ought to try to get the paper and the reality closer together. This talk about a life sentence for a simple break and entry is not true; it is wrong. It is much better to talk about what really happens.

We may want to go another step and say that looking at what the law is and at what really happens, we do not like it. We would like to see breaking and entering treated even more seriously, but at least it is useful to know what is being done. In my view it is far better to have the law correspond with what is being done than something a way off that nobody pays any attention to and is just ridiculous.

We need to use all of that. We need some honesty and we need to rely on the current practices. In some areas we want to try to change those practices. You can do that by altering the guidelines up or down. Parliament would be involved in the creation of any of these guidelines, whether by enacting them or by having a right of disapproval as the Canadian Sentencing Commission proposes. It has been shown that it is possible to change the conduct of judges and sentencing by legislative guidelines that are sensible, realistic and related to the real world.

If you were to try to bring in capital punishment for theft of $1,000 and over. . . Too much stuff is being stolen;

[*Traduction*]

qui est de la détermination des peines, va disparaître. Je sais que cette idée va un peu à l'encontre de ce que nous avons dit plus tôt, mais vous ne pourrez plus vous inspirer des cas de déjudiciarisation ou des diverses tendances qui se manifestent au sein du système car la tendance aura été intégrée au système. Je sais qu'il s'agit-là d'une idée un petit peu. . .

M. le juge Linden: Je pense que cela constitue effectivement un problème.

M. Lawrence: Me suis-je exprimé correctement? Ai-je été clair sur ce point?

M. le juge Linden: Je pense que vous avez soulevé là une question très importante. Nous ne voulons pas continuer à faire ce qui se fait depuis longtemps. L'objectif visé, c'est justement d'examiner tout ce qui s'est passé, d'essayer d'améliorer la situation et d'essayer de modifier divers comportements.

M. Lawrence: Une des critiques actuellement formulée, c'est que nous nous fondons trop exclusivement sur ce qui a été fait dans le passé. Ce que nous disons, c'est que ce qui a été fait dans le passé ne correspond plus aux besoins actuels. Comment allez-vous déterminer quels sont les besoins actuels. . .

M. le juge Linden: Le problème auquel nous nous sommes attaqués, c'est que la théorie ne correspond pas à la réalité. Ce qu'il faut faire c'est rapprocher la théorie et la réalité. Ce qui a été dit sur des personnes qui auraient été condamnées à perpétuité pour s'être simplement introduites chez quelqu'un par effraction, c'est faux. Il serait de beaucoup préférable de parler de ce qui se passe vraiment.

Peut-être devrait-on aller un peu plus loin et dire que nous avons examiné le droit tel qu'il est, que nous avons examiné ce qui se passe et que nous n'aimons pas ce que nous avons vu. Peut-être voudrions-nous que les introductions par effraction soient réprimées encore plus sévèrement, mais il est utile de savoir ce qui se passe. A mon avis, il est de beaucoup préférable que le droit corresponde à ce qui se passe effectivement plutôt que d'avoir un droit retranché quelque part et ridicule parce que personne ne fait attention à ce qu'il ordonne.

Il nous faut tenir compte de tout cela. Il nous faut agir avec honnêteté et il nous faut nous fonder sur la pratique actuelle. Dans certaines régions nous devons essayer de modifier cette pratique, et cela peut se faire en ajustant, à la hausse ou à la baisse, les directives prévues. Le Parlement participerait à la création des directives soit en les établissant lui-même soit en conservant un droit de rejet relativement aux propositions que formulerait la Commission canadienne sur la détermination de la peine. L'expérience nous enseigne qu'il est possible de modifier le comportement des juges et de modifier la détermination des peines au moyen de directives législatives raisonnables, réalistes et en rapport avec ce qui se passe effectivement.

Si vous essayez, par exemple, d'instaurer la peine capitale pour un vol d'un montant dépassant 1,000$. . . il

[*Text*]

bring capital punishment back. You would not hang anybody because the juries would let them go. If the juries did not let them go, the judge would find some loophole in the thing. It is just too tough. You cannot oppose it. If you want to increase it by 10% or 20%, you could steer the courts in that direction by effective guidelines because it is workable.

Mr. Lawrence: I do not want to monopolize it, but let me jump to this other thing about alternatives to incarceration. We get this all the time. I think everybody agrees we throw too many people into the slammer, and keep them there, and in the long run, that does not improve the situation at all. In the meantime, the taxpayers have to fork out huge sums of money for something that really does not improve the situation.

• 1045

We are all looking for alternatives and what not, and anything I say now does not detract from my own opinion that this is perfectly correct. We have to find better and other means than we now have, of penalizing and rehabilitating people.

Some of the frustration—we have had the statistics thrown at us now, twice a day, for every meeting we have had, on how the large percentage of people in provincial institutions are there for the non-payment of fines. Everybody says, is this not a terrible thing, penalizing people on the basis of what their economic situation is? But that is not always the case.

You and I have both been in courts, and have seen these things happen in many cases. Just what is a remedy, for instance, for a chronic petty thief, or someone who chronically breaks the law, refuses to obey the law, or pay fines that are levied by courts? We get these people, and sometimes it has nothing at all to do with their ability to pay. They will fight their way through the whole system, appeals and everything else, usually on legal aid, of course, but they adamantly will refuse to pay fines, even though, in many cases, they have the ability to do so. What other remedy does the state or the public have in the long run, other than actual incarceration, when you bump up against obstinate and chronic offenders?

Mr. Justice Linden: First of all, if people are refusing to pay fines they are able to pay, I see no problem with putting them in jail. Like any defiance of a legal order of a court, if people defy it, and say, no, we will not do it, we do it in contempt, we do it in the enforcement even of civil damage awards and things like that, if people refuse to pay when they have it, and violate the rules of court,

[*Translation*]

y a trop de vols, il faut donc réinstaurer la peine capitale. Vous ne parviendriez jamais à pendre quelqu'un car les jurys le libéreraient. Si les jurys ne le libéraient pas, le juge parviendrait lui, à trouver diverses échappatoires. Vous verriez d'ailleurs que vous ne pouvez rien faire pour vous y opposer car la tendance serait trop forte. Si vous voulez accroître la sévérité des peines par 10 ou 20 p. 100, vous pourriez orienter les tribunaux dans ce sens au moyen des directives efficaces car cela appartient au domaine du possible.

M. Lawrence: Je ne veux pas monopoliser la parole, mais permettez-moi de passer à la question des mesures susceptibles de remplacer les peines d'emprisonnement. Ce sujet revient constamment. L'opinion générale, je pense, c'est que nous mettons trop de monde sous les verrous et que cette méthode, à la longue, ne fait rien pour améliorer la situation. Entre-temps, les contribuables doivent débourser des sommes énormes sans pour autant que le problème soit réglé.

Bien sûr, nous sommes tous à la recherche de solutions de rechange et, malgré tous les problèmes que je soulève, je n'en crois pas moins que tout cela est parfaitement normal. Il nous faut mettre au point de meilleures méthodes que celles qui ont cours actuellement, qui consistent à imposer des peines et à essayer de réadapter les délinquants.

Le plus agaçant. . . comme en témoignent les chiffres qu'on ne cesse de nous donner, deux fois par jour, à chaque séance que nous tenons. . . c'est le pourcentage de détenus dans les établissements provinciaux qui sont en prison pour avoir refusé de payer des amendes. Or, tout le monde est scandalisé de voir que ces personnes font l'objet de sanctions en raison de leur situation économique. Mais ce n'est pas toujours le cas.

Vous connaissez les tribunaux aussi bien que moi et vous avez pu constater ce qui se passe. Que faire, par exemple, d'un petit voleur à la tire impénitent ou de quelqu'un qui ne cesse de contrevenir à la loi et qui refuse par la suite de payer les amendes imposées par les tribunaux? Pourtant, ce n'est pas toujours l'aptitude à payer qui est en cause. Ces personnes se débattent jusqu'au bout, suivent tous les méandres du système judiciaire, vont d'appel en appel, grâce à l'aide juridique le plus souvent, bien sûr, et demeurent inébranlables dans leur refus de payer les amendes, même si elles seraient tout à fait en mesure de le faire. Au bout du compte, que peut faire l'État ou la population si ce n'est se résigner à l'incarcération des délinquants obstinés et récidivistes?

M. le juge Linden: Tout d'abord, si ces personnes refusent de payer des amendes alors qu'elles seraient en mesure de le faire, je ne vois pas de problème moral à les mettre en prison. C'est là un cas classique de mépris d'une injonction de la cour. Les personnes qui affichent ce mépris, qui refusent de se soumettre à la loi, qui même au civil n'acceptent pas de verser des dommages-intérêts,

[*Texte*]

they can be put in jail. It is the inability to pay that I think is the problem.

The other thing, of course, is why do we use in criminal law the techniques we have in civil law, of executing on people's good. I think there is now a bill in front of the House of Commons, on the proceeds of crime, which is much broader than this problem, but just to take the stuff, again with proper safeguards for civil rights and things like that.

Our criminal justice system is in part so tough, and yet in another way, does not take into account these other remedies we have. The police are not used to that, and the provincial courts are not used to that type of work. However, I think we could work more on that.

There are some people who just cannot make a living. They do not have work. They steal or they break into places, and that is their living. It is a very hard thing to combat. One hopes some day to have a society where people can make a living and not have to do those terrible things, in order to get some money to buy the things they seem to want.

I agree with you. It is not easy to know how to deal with that, whether it be under court order to train those people or under court order to put them work, in the hope they are going to learn something, or under court order to watch them, to see they are not engaging in those kinds of things.

The little sentence, in three months or six months, which we have so many prisoners in on, seems to be totally useless. It is one thing to say what else will we do, but it seems to me we have to come up and try different things, because what we are now doing is not working as well as we would like.

The Chairman: Thank you. Mr. Gass.

• 1050

Mr. Gass: I find this session this morning very interesting. Before I ask any questions I would like simply to comment on your statement, sir, that there are too many people in jails. Just following up on what my colleague, Allan, was saying, sometimes people will not pay fines who have the ability to pay fines.

I just want to comment on a discussion a friend of mine had a few weeks ago about a well-to-do businessman back home in my area of Prince Edward Island who had a problem with alcohol. He was caught for impaired driving, charged on numerous occasions, and finally the fine was $1,000. As I said previously, he was a well-to-do businessman. It was no problem for him to take out the cheque book and write a cheque to pay the fine for

[*Traduction*]

bref, qui enfreignent les règles les plus élémentaires des tribunaux, doivent bien en subir les conséquences et se retrouver en prison. Le problème est plus délicat lorsque ces personnes sont vraiment incapables de payer.

L'autre question qui se pose, évidemment, c'est pourquoi nous avons recours en droit pénal aux techniques du droit civil, c'est-à-dire imposer des peines qui touchent les biens personnels. Le projet de loi dont la Chambre des communes a été saisie fait état des recettes du crime. Naturellement, il s'agit là d'un problème beaucoup plus vaste mais qui met en évidence le même principe, à savoir qu'il ne suffit pas de s'en prendre aux biens, même si on s'attache à respecter les libertés civiles.

Notre système de justice pénale, qui est si sévère par certains côtés, ne tient pas compte par ailleurs des autres recours possibles. C'est que la police ou même les tribunaux provinciaux n'ont pas l'habitude de ces méthodes. Pourtant, elles pourraient offrir de nouvelles perspectives.

Certaines personnes sont tout simplement inaptes à gagner leur vie. Elles sont sans travail. Elles commettent des vols ou des effractions, car c'est tout ce qu'elles savent faire. Il est difficile de trouver une solution. On ne peut qu'espérer qu'un jour la société sera telle que tout le monde pourra gagner sa vie et n'aura pas à commettre des actes répréhensibles pour satisfaire leurs besoins de consommation.

Je suis d'accord avec vous. Il n'est pas facile de modifier une ligne de conduite. Les tribunaux doivent-ils mettre l'accent sur la formation, ordonner une insertion en milieu de travail dans l'espoir que le contrevenant y apprendra quelque chose, ou se contenter de la surveillance pour empêcher la récidive?

Les peines de courte durée, entre trois et six mois, qui sont monnaie courante, semblent totalement inutiles. Que faire d'autre? Il nous faut toutefois essayer d'innover parce que les méthodes actuelles ne sont pas efficaces.

Le président: Merci, monsieur Gass.

M. Gass: La séance de ce matin m'apparaît fort intéressante. Avant de poser des questions, je voudrais, monsieur, me livrer à quelques réflexions au sujet de ce que vous avez dit, à savoir qu'il y a trop de gens en prison. Pour reprendre ce que disait mon collègue, Allan, il y a effectivement des personnes qui refusent de payer les amendes même si elles en ont la possibilité.

Un ami me rapportait il y a quelques semaines l'histoire d'un homme d'affaires prospère de ma circonscription, dans l'île du Prince Édouard, qui avait tendance à aimer la bouteille. Voilà qu'il se fait prendre pour conduite en état d'ébriété et que le tribunal, constatant de nombreuses infractions du même ordre dans son dossier, lui impose une amende de 1,000$. Je le répète, il s'agit d'un homme d'affaires prospère pour qui

[*Text*]

$1,000. The fines did not do anything to deter him from further drinking and driving, but I tell you, three days in the slammer did wonders. He was devastated.

Now there is no more paying fines. It is now three days in the slammer. That is what the penalty is. You have gone all these steps and now it is three days in the slammer. Well, three days in the slammer has changed that man completely. As I said, he was devastated with the loss of his freedom. The jail in Prince Edward Island is a pretty up-to-date jail. It has coloured television and all of these things, but it just knocked him, shocked him to the very core of his being to be locked up for three days. You cannot take out the cheque book and write off three days in the slammer. He had to spend the time. In some cases, three days in the slammer does wonders. In this case it did. So sometimes it is the remedy that cures.

Mr. Justice Linden: Yes, I think that is true. And there are some. . . People like us are probably more affected by jails than some of the people the courts usually deal with. They have been there and they know about it. It is not such a terrible thing for them. It may well be that we can use the jail more effectively in certain situations. They use it now a bit with family violence situations where the police will take a husband down and put him in overnight or for two nights, and that sometimes really shakes him up. Again, it should be available in appropriate cases but it should not be the normal thing if it is not necessary, and it should not be for long periods of time.

If that businessman were in for three months or six months, it might not have had the same effect, because then the resentment comes about, the nastiness, the anger and the hostility, and it can actually do more harm than good. However, I think it is a good example.

Mr. Gass: In your brief you state that sentences should be ranked according to the gravity of the offences. I agree with that statement, but how would you rank such offences? What criteria would you use for ranking them?

Mr. Justice Linden: I think most of the authorities are agreed that it is offences against the person that are now, for our society, the most serious. You have these two schemes here, the Jobson-Ferguson scheme and the Canadian Sentencing Commission scheme. I you look at the most serious, obviously killing somebody, aggravated sexual assault, kidnapping, attempted murder, importing narcotics—these are on the list of the Canadian Sentencing Commission. Next to them are other violent offences, such as robbery, extortion, causing bodily harm with intent, and obviously arson. I mean, those are the things that horrify us all that are the most serious problems of our society and they have to be up there.

[*Translation*]

signer un chèque de 1,000$ est tout à fait insignifiant. Les amendes ne l'ont donc jamais empêcher de prendre le volant après avoir bu, mais le jour où on l'a condamné à trois jours de prison, il a subi un véritable choc. Cette ordonnance a fait merveille.

Finies les amendes! La peine est maintenant de trois jours de prison. Or, trois jours sous les verrous, cela fait réfléchir. Notre homme en a été complètement bouleversé et la privation de la liberté l'a changé du tout au tout. Pourtant, les prisons de l'île du Prince Édouard sont les plus modernes qui soient. Elles sont équipées de téléviseurs couleur et de bien d'autres commodités. N'empêche que cet homme a subi tout un choc, qu'il s'est senti profondément humilié de son séjour derrière les barreaux. La solution du carnet de chèques a fait long feu. Aujourd'hui, c'est la prison qui vous pend au bout du nez et cette mesure fait parfois des merveilles. Notre homme d'affaires, en tout cas, a retenu la leçon.

M. le juge Linden: Je pense que vous avez raison. Certaines personnes sont extrêmement sensibles aux peines de prison, mais ce n'est pas le cas de tous ceux qui se retrouvent devant les tribunaux. Bon nombre d'entre eux sont des habitués des prisons et ne sont pas troublés outre mesure par la perspective de devoir y retourner. Comme vous le dites, toutefois, les peines de prison peuvent être efficaces dans certaines situations. Il arrive de plus en plus souvent, dans les cas de violence familiale, que les agents de police interviennent pour mettre le mari derrière les barreaux pendant un jour ou deux, et cela suffit parfois à provoquer un changement de comportement. Mais cette solution ne devrait s'appliquer qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances s'y prêtent, et non pas de façon généralisée, et elle ne devrait viser que de très courtes périodes de temps.

Si votre homme s'était retrouvé en prison pour une période de trois à six mois, l'effet n'aurait peut-être pas été le même, parce qu'il aurait alors appris à nourrir de la rancune, de la colère, de l'amertume et de l'hostilité, de sorte que la peine de prison aurait fait plus de mal que de bien. Votre exemple demeure cependant excellent.

M. Gass: Dans votre exposé, vous avez affirmé que les peines devaient être fonction de la gravité du délit. Je conviens du bien-fondé de cette déclaration, mais comment jugez-vous de la gravité d'un délit? À quel critère avez-vous recours?

M. le juge Linden: La plupart des spécialistes s'entendent pour dire que ce sont les atteintes à la personne qui représentent actuellement, dans notre société, les délits les plus graves. De ce point de vue, deux modèles s'offrent à nous, celui de Jobson-Ferguson et celui de la Commission canadienne sur la détermination de la peine. Les délits les plus graves, le meurtre, évidemment, les agressions sexuelles graves, le kidnapping, les tentatives de meurtre, l'importation de narcotiques, figurent sur la liste de la Commission canadienne sur la détermination de la peine. Dans la deuxième catégorie, on compte les délits de violence, comme le vol, l'extorsion, les blessures corporelles

[*Texte*]

Whereas with less serious, you get down to property crimes and the less serious assaults, and the least serious are these nuisance things, which we really still want to control but do not feel we need lengthy sentences to combat.

You therefore see an effort here and we have it in our current code. We do have classifications. It is just that too many of the classifications are old-fashioned and have these huge maxima, which are no longer reflective of the importance.

• 1055

The other aspect is that if you punish everything with life imprisonment, then you do not know what is serious and what is not. In a sense, it dilutes the severity of the criminal penalty if everything can in theory be penalized in the same way.

In a sense, it makes it harsher when we isolate those half-dozen or dozen things we are really, really serious about. We do not want to dilute them with all these other things we are not as serious about. It is still pretty rough; it can still be two years, six years, five years, whatever, six months even, but it should not be the same way it was before.

I think the difficult question is deciding as parliamentarians and reflecting the wishes of Canadians, based on what the scholars are telling you, just where these things fit. There are some people who think certain things are terrible.

I think our thinking has changed, for example, about drunk driving. For a long time, we just thought the boys are out there drinking and they sometimes get in trouble. However, when we see the effect of drunk driving on the roads, we have had a consciousness change over the last while. We are now treating it far more seriously than we have in the past.

At the same time, there are other crimes we are treating less seriously because we are now more sophisticated people and we are not as worried about certain things as we were. We have to reflect those changing values and attitudes in the laws from time to time. A permanent sentencing commission would enable us to do it in a constant flow rather than every 20 or 30 or 50 years, which is not soon enough.

Mr. Gass: I have one more question along the same lines. How would you suggest we apply the sentencing

[*Traduction*]

intentionnelles et, évidemment, les incendies volontaires. Ce sont tous là des crimes qui nous horrifient et qui sont considérés comme de graves problèmes dans notre société. Il est normal qu'ils se classent dans cette catégorie. On passe ensuite aux infractions moins graves, comme celles qui touchent la propriété et les agressions de moindre gravité. Au bas de l'échelle, on retrouve les atteintes à la moralité publique, qu'il importe bien sûr de réprimer, mais sans nécessairement avoir recours à de longues peines de prison.

On constate donc des efforts pour sérier et classer les délits en fonction du degré de gravité. Le problème, à l'heure actuelle, c'est que les classements sont souvent périmés et prévoient des peines maximales disproportionnées par rapport à notre sens actuel de la justice, dans notre société.

Il faut dire que, dans un système où tous les délits seraient réprimés par une peine d'emprisonnement à vie, la question de la gravité ne se poserait pas. En effet, l'importance de la peine perd de sa valeur si, en théorie, tous les crimes sont punis de la même façon.

C'est pourquoi la demi-douzaine ou la douzaine de délits que nous jugeons vraiment graves prennent vraiment toute leur dimension lorsqu'on les traite à part. Il importe donc de ne pas les confondre avec les crimes de moindre gravité. Ceux-ci peuvent quand même être réprimés par des peines assez sévères, de deux ans, de six ans, de six mois, peu importe, mais il ne faut pas, comme autrefois, tout mettre dans le même sac.

La question la plus difficile qui se pose aux parlementaires qui désire légiférer en respectant le voeu de la majorité des Canadiens, tout en tenant compte des travaux des juristes, c'est sans doute de faire la part des choses. Certaines personnes, en effet, considèrent certaines fautes mineures comme des crimes horribles.

Notre façon de penser est en pleine évolution, notamment à l'égard de la conduite en état d'ébriété. Pendant longtemps, on a jugé qu'il était banal que les hommes s'amusent entre eux en forçant un peu sur la bouteille. Mais nous avons constaté les résultats sur la route et nous avons pris conscience de la nécessité de rajuster nos valeurs. Nous prenons donc la chose beaucoup plus au sérieux que par le passé.

Il y a toutefois d'autres crimes que nous jugeons aujourd'hui moins sévèrement parce que nous sommes un peuple évolué, qui ne prend plus ombrage de certains comportements. L'évolution des mentalités et les changements de valeurs doivent se refléter dans nos lois. Ce serait justement le rôle d'une commission permanente des peines que de tenir compte de cette réalité plutôt que d'attendre 20, 30 ou 50 ans avant de modifier le Code criminel.

M. Gass: J'aurais encore une question à poser dans le même ordre d'idées. À votre avis, comment pourrait-on

[*Text*]

principles developed in your brief to the indeterminate sentences applied to dangerous offenders?

Mr. Justice Linden: It is a hard question.

Mr. J. Zambrowsky (Consultant, Law Reform Commission of Canada): I think basically we are saying that people who are categorized currently as dangerous offenders are generally categorized in this fashion for having committed fairly serious offences. People who commit minor offences are not so categorized.

Shortly after Canada enacted dangerous offender legislation, Great Britain in fact repealed its dangerous offender legislation and felt it was more rational for them to go back to the basic standing sentencing procedures they had and to simply to apply long sentences when necessary. The Canadian Sentencing Commission is asking for a 50% increase on the charge if the person is deemed to be a dangerous offender.

I do not think there is any ideal response to it. One of the things we often forget about sentencing and one of the things we often see with respect to the criticisms of releasing people on parole is that people tend to look at eligibility dates and to think this is the sentence. It is not the situation at all. This is why you hear people complaining about a person being out in 10 years when in fact he is serving a life sentence and may never be out, if it is a first- or second-degree murder case.

I think the same thing often applies with respect to deciding whom we call a dangerous offender. We have the option of keeping the dangerous offenders until full expiry of mandate and warrant, which in most instances could be life or 15 or 20 years.

The problem with having dangerous offender legislation per se is that it takes us into the whole area of indeterminate sentencing, which everybody seems to want to move us away from. It takes us into an area where we really do not have risk prediction criteria anybody feels comfortable with.

I am not sure it is as much of a problem in functional terms if you consider the use of the full length of sentence, as it sometimes is in theoretical terms, where people would like to say a certain person should be in for life, even though he has not committed a crime that would enable him to be sentenced for life. We do not have a social defence criminal justice system in this country, which I think in many instances we are probably happy about. I think it has been difficult to apply the dangerous offender mechanisms throughout the country.

[*Translation*]

appliquer les principes présentés dans votre mémoire aux peines d'emprisonnement pour une période indéterminée qui sont imposées aux criminels dangereux?

M. le juge Linden: Votre question est difficile.

M. J. Zambrowsky (jurisconsulte, Commission de la réforme du droit du Canada): Pour l'essentiel, les personnes qui sont classées actuellement dans la catégorie des criminels dangereux sont celles qui ont commis effectivement un grave délit. Les auteurs d'infractions moins graves ne sont pas classés dans cette catégorie.

Le Canada venait tout juste d'adopter des mesures législatives à l'intention des criminels dangereux que la Grande-Bretagne décidait d'abroger sa législation dans ce domaine, jugeant qu'il était plus rationnel d'en revenir aux procédures traditionnelles de détermination de la peine et d'imposer des peines de longue durée selon les besoins. La Commission canadienne sur la détermination de la peine demande d'accroître de 50 p. 100 les peines applicables aux criminels jugés dangereux.

À mon avis, il n'existe pas de solution idéale. Ce qu'on oublie souvent au sujet de la détermination de la peine et dans les critiques visant la libération conditionnelle, c'est que la date d'admissibilité à la libération conditionnelle ne correspond pas forcément à la date de mise en liberté. De nombreuses plaintes s'expliquent par le fait que les gens confondent l'admissibilité à une libération conditionnelle au bout de dix ans et la peine réelle, alors que le criminel qui purge une peine de prison à vie peut fort bien ne jamais sortir de prison, notamment lorsqu'il a été inculpé de meurtre au premier ou au deuxième degré.

Nous nous heurtons à la même difficulté lorsqu'il s'agit de déterminer si un criminel doit être classé comme dangereux. Nous avons, en effet, la possibilité de maintenir le criminel dangereux en établissement carcéral jusqu'à ce qu'il ait complètement purgé sa peine, qui le plus souvent représente un emprisonnement à vie ou de 15 à 20 ans.

La difficulté que pose la législation en matière de criminels dangereux, c'est qu'elle nous oblige à définir les modalités des peines pour une période indéterminée, ce que tout le monde veut justement éviter. C'est que les critères de prédiction du risque demeurent encore tout à fait arbitraires.

Sur le plan pratique, le problème n'est peut-être pas aussi aigu lorsqu'il convient de décider si la peine doit être purgée intégralement. Mais sur le plan théorique, les gens voudraient que l'on puisse déterminer une fois pour toutes que telle ou telle personne mérite de subir une peine d'emprisonnement à vie, même si son crime ne le justifie pas. Nous ne possédons pas de système de justice pénale axé sur la défense sociale dans notre pays, et dans une certaine mesure, nous en sommes bien contents. Il est difficile, à mon avis, d'appliquer uniformément dans tout le pays les mesures visant les criminels dangereux.

[*Texte*]

• 1100

Mr. Gass: I think I have asked all the questions I wanted to ask, except that Allen asked some of the questions I had wanted answers to. He did it very well and the answers were satisfying.

The Chairman: I just have one question in relation to your recommendation, really your concurrence with the sentencing commission recommendation that parole be abolished. I wonder, in light of the experience in some of the U.S. jurisdictions, which has lead to a significant increase in their prison populations... and in fact I understand in some states they are going back to some forms of conditional release now based upon that experience.

I wonder why you are recommending this, in light of your earlier statement that we incarcerate too many people as it is. In answering that, you might want to comment a bit on this proposed sentence supervision board. I am wondering if that is not just going to be a synonym for a parole board.

Mr. Justice Linden: It would perform some of the same functions. We need somebody there looking after people in prison, watching when they are released, and how they are released. It is really a recasting and a rethinking that we are urging, and this is a dramatic way of doing it.

You see, the problem that happened in the United States was that they brought in all these guidelines and all these strict sentencing things, but they did not reduce the sentences. They kept them the same or even increased them. If you are increasing sentences and you are removing parole, and you are removing, if they did, remission, then you are going to have more people in prisons for longer periods of time.

You have to have a combination of policies to take into account all of these things. If you are going to have truth in sentencing, it cannot be the same figures that are in existence now. If you have parole, it can soften up on some of those things, but if you do not have parole it cannot. You have to have a balanced system. If you are imposing penalties that are going to be served right to the end, or nearly to the end, they have to be lesser penalties than what are now being given, or you are going to have to have more jails.

In our scheme, rather than parole, perhaps we would have people supervised outside the prisons and as they move back in. They do not really have to be in prison, but it could still be done by this group that would be watching those kinds of things.

[*Traduction*]

M. Gass: Je crois bien avoir posé toutes les questions que j'avais à l'esprit et les réponses aux questions d'Allen m'ont également apporté des éléments que je voulais avoir. Les réponses sont très satisfaisantes.

Le président: J'aurais encore une question à poser concernant votre recommandation, ou plutôt votre concordance de vue avec la recommandation de la commission sur la détermination de la peine, en faveur de l'abolition de la libération conditionnelle. J'aurais aimé que vous nous fassiez part un peu de l'expérience de certains États américains, où l'on a assisté à une importante augmentation de la population carcérale. Il semble même que, dans certains États, on envisage d'en revenir, sous une forme ou sous une autre à la libération conditionnelle.

Je me demandais donc quelle était votre idée à ce sujet, compte tenu du fait que vous avez dit que nous emprisonnons déjà trop de monde à l'heure actuelle. Dans votre réponse, vous pourriez peut-être également nous dire ce que vous pensez de cette commission d'application de la peine qu'on se propose de créer. Ne serait-ce pas là, sous une forme déguisée, une autre Commission des libérations conditionnelles.

M. le juge Linden: Ses fonctions seraient effectivement sensiblement du même ordre. Il doit nécessairement y avoir un organisme pour s'occuper des prisonniers, pour les surveiller lorsqu'ils sont libérés et pour examiner les modalités de libération. Ce que nous demandons, en fait, c'est que toute la question soit repensée en profondeur et que l'on reparte sur des bases nouvelles.

Le problème, aux États-Unis, vient du fait que les nouvelles lignes directrices et les nouveaux principes d'application rigoureuse des peines ont été mis en oeuvre sans réduction correspondante de la durée. Celle-ci est demeurée la même ou a même augmenté, à l'occasion. Il est inévitable, en augmentant la durée de la peine et en supprimant les libérations conditionnelles, ou les réductions de peine, qu'on se retrouve avec plus de gens en prison pour des périodes plus longues.

Il est essentiel d'adopter une politique globale pour éviter ce genre de chose et trouver un juste milieu. Les condamnations fermes ne peuvent prendre appui sur les dispositions actuelles. Grâce à la libération conditionnelle, il est possible de faire la part des choses, ce qui n'est pas le cas avec les peines fixes. Il faut pourtant disposer d'un système équilibré. Si les peines imposées doivent être purgées jusqu'au bout, ou presque intégralement, celles-ci doivent alors être moins sévères car autrement il ne nous restera plus qu'à multiplier les prisons.

Dans le régime que nous préconisons, en remplacement de la libération conditionnelle, les détenus pourraient être encadrés à l'extérieur des prisons de même qu'à leur retour. Les détenus ne devraient pas forcément se trouver en prison, mais l'encadrement continuerait à être assuré quand même.

[*Text*]

I think the last thing we want to do in this country is build a whole lot of new prisons. You cannot do both. If you are going to increase the penalties, you are going to have to keep parole, or you are going to have too many people. However, if you reduce the penalties for many of these things, then you do not need parole as much to serve as a release mechanism for people.

I have to admit to you, it is really a restructuring, a recasting and a rethinking of the thing. It is not to eliminate that function altogether. You still need somebody looking at the people who are there, and what happens to them, and how they get released back into the community. You have to have something like that.

I suppose it could be done by the prisons themselves. I suppose it could be done by social agencies. I suppose it could be done by the courts. There are different ways of doing it. The Parole Board is just one way of doing it, but the important thing is to have it integrated and thoughtful, and to have it fit and to have it rational. I think we can do better than what we are now doing.

The Chairman: Do you wish to ask to that, Mr. Zambrowsky?

Mr. Zambrowsky: I think just to the extent that to maintain a closer relationship with the intent of sentencing, while having a releasing process, is one of the main distinctions. One of the criticisms of parole is that it operates as a mitigating factor on sentence, but it does not necessarily respect the intent of the court in handing out sentence.

The sentence supervision board would presumably be tied up more closely with the sentencing structure from start to finish. There would be more of a continuity and a congruity of the function. I think that would be one of the major advantages.

I would just comment very briefly on what you said a moment ago, about some of the American experience.

• 1105

I happen to be looking at mounds of volumes of information currently on the results of some of the American experiences in sentence and parole reform, and some of the effects are just now becoming obvious. I would seriously recommend this committee study very closely the material that is now being issued in the United States. I think very largely from a lack of integrated policy reform, they are having enormous problems and the cure is worse than the disease in many instances.

In some states where they looked to be on the right track on a theoretical basis five or six years ago, they are having tremendous problems with overcrowding

[*Translation*]

Ce qu'il faut éviter à tout prix, c'est d'être contraints d'ouvrir un grand nombre de nouvelles prisons. Or, il faut faire un choix. Si l'on augmente la durée des peines, il ne reste plus qu'à choisir entre la libération conditionnelle ou des prisons surpeuplées. Mais en réduisant les peines applicables aux délits mineurs, on peut alors se passer de la libération conditionnelle pour réduire la population carcérale.

Il faut bien vous le dire, c'est à une restructuration en profondeur, à une toute nouvelle façon de procéder que nous pensons. On ne peut toutefois se passer d'un organisme de surveillance. Il faut quelqu'un pour s'occuper des détenus, veiller à leur bien-être et contrôler leur remise en liberté. C'est essentiel.

Naturellement, on pourrait envisager de confier cette responsabilité aux prisons elles-mêmes, à des organismes de services sociaux ou même au tribunaux. Plusieurs méthodes sont possibles. La Commission des libérations conditionnelles est un mécanisme parmi d'autres. L'important, c'est de disposer de structures intégrées et bien pensées, qui forment un tout rationnel. J'en suis arrivé tout simplement à la conclusion qu'il était possible de faire mieux que maintenant.

Le président: Vouliez-vous ajouter quelque chose, monsieur Zambrowsky?

M. Zambrowsky: J'étais en train de penser que le plus important, en définitive, c'est de ne pas perdre de vue le but de la peine dans l'adoption de mécanismes de libération. Ce qu'on reproche surtout à la libération conditionnelle, c'est qu'elle a pour effet d'alléger la peine, sans nécessairement tenir compte du but poursuivi par le tribunal en l'imposant.

La Commission d'application de la peine serait probablement mieux à même de considérer le processus dans son ensemble, du début à la fin. On pourrait ainsi espérer une meilleure continuité et une plus grande cohérence dans la fonction. Ce serait là, à mon avis, les principaux avantages.

Permettez-moi par ailleurs de vous faire part de quelques réflexions au sujet de l'expérience américaine, que vous avez évoquée tout à l'heure.

J'ai justement consulté ces derniers temps des quantités de données sur les résultats des expériences américaines en matière de réforme des peines et de la libération conditionnelle. On commence tout juste à en voir les effets. Je conseillerais vivement aux membres du Comité d'examiner de près les documents qui se publient actuellement aux États-Unis dans ce domaine. En raison d'une politique fragmentée, qui a manqué de cohérence, les États-Unis se heurtent actuellement à de graves difficultés, si bien qu'à de nombreux égards la situation n'a fait qu'empirer.

Dans certains États, où l'on semblait pourtant s'être engagé dans la bonne direction sur le plan théorique, il y a cinq ou six ans, on constate maintenant d'énormes

[*Texte*]

apparently and with longer sentencing and indiscriminate releasing to compensate for the overcrowding. I think there is literature and a basis of evaluation available to us, which we can use and help guide us in terms of our own reform work.

The Chairman: Thank you. It might be helpful to us if you were to provide the clerk with some of the literature to which you refer. We are going to Washington in January to meet with some of the American people in the field. I think the research staff may have one or two questions.

Mr. P. Rosen (Researcher to the Committee): You do not say anything in your brief about the role of victims and I am wondering if you have given any thought to what role, if any, victims should play in the sentencing process and the conditional release process, whatever form it takes.

Mr. Justice Linden: We have not really considered that particular question. I do not think we can help on that. I do not think we have actually confronted that issue. Of course we followed the work of the federal-provincial task force and their recommendations and some of the proposals. They seem to be going along in a sensible direction, but we cannot really offer you any help on that unless you would like us to.

Ms Marlene Koehler (Researcher to the Committee): One question I have about sentencing disparity that has not come up in the material we have been looking at yet is: is it ever reasonable to have different sentences in different places of the country or must criminal sentences always be the same throughout?

Mr. Justice Linden: It is a question I have concerned myself with quite a lot. It is the same type of question as we have with damage awards, that in certain communities damage awards are higher than in other communities.

I remember there used to be a great fight in rural communities about trying to get the case tried in Toronto rather than in Guelph because there was the chance of getting more money in Toronto, and it is a similar thing with sentencing. To smoke a marijuana cigarette may be a dreadful thing in some small rural communities with a very religious population, very strict attitudes. In other communities to smoke a marijuana cigarette, although it might not qualify you for the Supreme Court of the United States, would allow you to continue your career as running for president.

I guess there has to be some kind of flexibility on a local basis. That seems to be one of the reasons we have local courts, provincial courts and district courts in communities, to be more reflective of the needs of those communities, so I guess some play is required and is unavoidable.

[*Traduction*]

problèmes de surpopulation, dus à des peines plus longues, que l'on essaie de pallier par des libérations arbitraires. Ces documents existent et il est important que nous les consultions afin de nous en inspirer dans nos propres travaux de réforme.

Le président: Merci. Il serait sûrement utile que vous remettiez au greffier certains des documents dont vous avez parlé. Nous devons aller à Washington en janvier pour rencontrer des porte-parole des milieux concernés. Notre personnel de recherche aurait, je pense, une ou deux questions à poser.

M. P. Rosen (recherchiste du Comité): Vous ne parlez pas dans votre mémoire du rôle des victimes du crime et je me demandais si vous aviez réfléchi à la place que devaient occuper les victimes dans le processus de détermination de la peine ou dans celui des libérations conditionnelles.

M. le juge Linden: Nous n'avons pas étudié cette question de façon particulière. Nous ne sommes pas en mesure de vous aider sur ce point car nous ne nous sommes pas encore attaqués à ce dossier. Naturellement, nous avons suivi les travaux du groupe de travail fédéral-provincial et nous avons lu avec intérêt ses recommandations et certaines de ses propositions. Il semble se diriger dans la bonne voie, mais nous n'avons rien d'utile à contribuer pour l'instant. Si vous le voulez cependant, nous pourrions nous pencher sur la question.

Mme Marlene Koehler (recherchiste du Comité): Ma question porte sur la disparité des peines dans une optique qui n'est pas abordée dans les documents que vous nous avez présentés: est-il raisonnable de prévoir des peines différentes dans différentes régions du pays ou, au contraire, faut-il viser à l'uniformisation des peines?

M. le juge Linden: Voilà une question qui me préoccupe moi-même depuis fort longtemps, et qui rejoint celle des dommages-intérêts qui sont accordés par les tribunaux et dont le montant varie d'un endroit à l'autre.

Je me souviens, par exemple, d'une bataille menée dans les régions rurales pour faire juger une affaire à Toronto plutôt qu'à Guelph parce que le montant des dommages-intérêts accordés à Toronto était plus important. C'est la même chose au criminel. Se faire prendre à fumer une cigarette de marijuana peut causer tout un scandale dans certaines petites agglomérations rurales d'esprit très religieux et très strict. Ailleurs, ce délit pourrait peut-être vous empêcher d'accéder à la Cour suprême des États-Unis, mais non de vous présenter à la présidence.

Il reste qu'il faut sans doute prévoir une certaine souplesse à l'échelon local. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous disposons de tribunaux locaux, de cours provinciales et de cours de district, afin de tenir compte davantage des besoins des collectivités locales. A mon avis, ces disparités sont dans une certaine mesure naturelles et inévitables.

[*Text*]

However, what we must not have are the major changes. Our forefathers wanted a national criminal law. We have a national Criminal Code and there has to be some concordance with the national view of criminal law. It has to be fairly close.

I think our problem is we have too much disparity from region to region and it is not just province to province, it is within provinces. It is city to country and certain types of crime are not viewed as seriously as others. Certain child abuse things are far more serious in certain communities; in others, things like drugs, some of these morals offences. . . We do need some play, but that is really why we are urging some kind of guidelines so that at least that play is minor differences rather than huge differences, which we think is really wrong to have across the country.

The Chairman: Thank you. I would like to thank both our witnesses for their attendance here this morning. You have certainly very helpful to the work of our committee. Mr. Justice Linden, I think you must sometimes feel like Rodney Dangerfield, that your questions "don't get no respect". However, I can assure you that this is not the case. Thoughtful people involved in the system appreciate the work of the Law Reform Commission.

• 1110

I hope that one of the benefits of this committee's study will be to bring to the attention of the general public the important contribution you are making. We look forward to working with you and your colleagues on the commission over the next year. Thank you again for helping us today.

I adjourn the meeting to the call of the Chair.

[*Translation*]

Toutefois, sur les questions d'importance, les écarts doivent être réduits au minimum. Nos ancêtres ont voulu établir un droit pénal national. Nous disposons maintenant d'un Code criminel national et celui-ci doit concorder avec la vision nationale du droit pénal. Les deux doivent aller de pair.

Le problème des disparités d'une région à l'autre est bien réel. On ne le trouve pas uniquement d'une province à l'autre, mais à l'intérieur même des provinces. Dans les villes et les campagnes, les attitudes sont différentes, et la gravité de certains types de crimes n'y est pas jugée de la même façon. Les sévices subis par les enfants sont âprement condamnés dans certaines collectivités, tandis qu'ailleurs on est davantage choqué par l'abus des drogues et les attaques à la moralité. Il faut donc une certaine marge de manoeuvre, mais celle-ci ne doit pas donner lieu à des écarts importants. C'est pourquoi il importe de disposer de lignes directrices pour réduire les disparités au minimum, car en soi, elles ne sont pas souhaitables dans un pays.

Le président: Merci. Je tiens à remercier nos deux témoins pour leur présence ce matin. Leur témoignage est précieux pour les travaux du Comité. Monsieur le juge Linden, vous devez parfois vous sentir un peu comme Rodney Dangerfield, incapable d'imposer le respect. Toutefois, je vous assure que ce n'est pas le cas. Les personnes les plus sérieuses du système apprécient le travail de la Commission de réforme du droit.

J'espère, pour ma part, que les travaux du comité auront pour effet de porter à l'attention du grand public l'importance de vos travaux. Nous serons heureux de travailler de nouveau avec vous et avec vos collègues de la commission pendant l'année à venir. Merci de votre aide aujourd'hui.

La séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Law Reform Commission of Canada:

The Honourable Mr. Justice Allen M. Linden, President;

Josh Zambrowsky, Consultant.

TÉMOINS

De la Commission de réforme du droit du Canada:

L'honorable juge Allen M. Linden, président;

Josh Zambrowsky, expert-conseil.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

CAI
YC 33
-J96

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 30

Thursday, December 10, 1987

Chairman: David Daubney

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 30

Le jeudi 10 décembre 1987

Président: David Daubney

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Justice and Solicitor General

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system

CONCERNANT:

Conformément à son mandat en vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude de la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et les aspects connexes du système correctionnel

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LIBRARY

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987

27539—1

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL

Chairman: David Daubney

Vice-Chairman: Rob Nicholson

Members

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Luke Morton
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

Président: David Daubney

Vice-président: Rob Nicholson

Membres

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité
Luke Morton

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 10, 1987
(58)

[*Text*]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met in Room 308 West Block at 9:40 o'clock a.m., this day, the Chairman, David Daubney, presiding.

Members of the Committee present: David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Allan Lawrence and Rob Nicholson.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Philip Rosen and Marlene Koehler, Research Officers.

Witnesses: *From the National Parole Board*: Ole Ingstrup, Chairman; Daniel Therrien, Legal Counsel; and Brendan Reynolds, Director, Corporate Development Services.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

It was agreed,—That the Chairman's presentation entitled "Chairman's Presentation to the Standing Committee on Justice and Solicitor General dated December, 1987" be made an Appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "JUST-6"*).

Mr. Ingstrup made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 12:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Luke Morton
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 10 DÉCEMBRE 1987
(58)

[*Traduction*]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit, aujourd'hui à 9 h 40, dans la pièce 308 de l'Édifice de l'Ouest, sous la présidence de David Daubney, (*président*).

Membres du Comité présents: David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Allan Lawrence et Rob Nicholson.

Aussi présents De la Bibliothèque du Parlement: Philip Rosen et Marlene Koehler, attachés de recherche.

Témoins: *Du Conseil national des libérations conditionnelles*: Ole Ingstrup, président; Me Daniel Therrien, avocat-conseil; et Brendan Reynolds, directeur, Services de développement corporatif.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité poursuit son étude de la détermination de la peine, de la mise en liberté sous condition et des aspects connexes du système correctionnel.

Il est convenu,—Que l'exposé du président intitulé: *Exposé présenté par le président au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général en décembre 1987* figure en appendice aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (*Voir Appendice «JUST-6»*).

M. Ingstrup fait une déclaration, puis lui-même et les témoins répondent aux questions.

À midi, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Luke Morton

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Thursday, December 10, 1987

• 0942

The Chairman: Good morning. I am pleased to call the meeting to order. Today we are resuming our consideration of committee's inquiry into sentencing, conditional release, and related aspects of the correctional system.

We are delighted to welcome back to the committee the chairman of the National Parole Board of Canada, Ole Ingstrup. We had the pleasure of hearing from Mr. Ingstrup in camera earlier—in fact, in the very early days of our mandate, earlier this fall. We are pleased to have him back now to put on the record some of the background information we got at that time.

I invite you to make an opening statement. I recognize you have provided us with your statement in advance. You can consider it as having been read, Mr. Ingstrup, and can govern yourself accordingly, in terms of highlighting the main points.

Mr. Ole Ingstrup (Chairman, National Parole Board of Canada): Thank you, Mr. Chairman, members of the committee. I am really pleased to be back with the committee.

I can assure you the National Parole Board is totally committed to this work of the committee. We want to be as co-operative as possible, and we want to be as open with the committee as possible.

I know I have said this before, but lately in the newspapers and elsewhere, the extent the officials would be open with the committee has been questioned.

Members of the board and staff of the board are accessible to members of the committee. The marching order within the National Parole Board, Mr. Chairman, is to be totally open with the committee with only one limitation, namely the Privacy Act of this country.

Of course we have to obey the laws of the land. Apart from that, I have told senior managers, I have told board members they can talk to any member of the committee, and they can explain whatever they want to explain to the committee.

Of course we all realize that policy issues are the prerogative of the Minister, but in terms of operation, what we are doing, where we see problems, where we see possibilities for improvement, everything is open.

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le jeudi 10 décembre 1987

Le président: Bonjour. Je suis heureux que nous puissions commencer. Aujourd'hui, le comité reprend son enquête sur la détermination de la peine, les libérations conditionnelles et certains autres aspects du système correctionnel.

Nous sommes enchantés d'accueillir à nouveau le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, M. Ole Ingstrup. Nous avons déjà eu le plaisir d'entendre M. Ingstrup à huis clos—en fait, au tout début de notre examen de cette question, au début de l'automne. Nous sommes heureux de l'accueillir à nouveau afin de pouvoir consigner au procès-verbal une partie des renseignements qu'il nous avait donnés à sa première visite.

Je vous invite à nous faire votre exposé, monsieur Ingstrup. Je sais que vous nous avez fourni votre exposé à l'avance. Vous pouvez donc considérer qu'il est réputé avoir été lu, et peut-être vous limiter à nous en souligner les principaux points.

M. Ole Ingstrup (président, Commission nationale des libérations conditionnelles): Merci, monsieur le président, mesdames et messieurs. Je suis très heureux de revenir devant le comité.

Je peux vous affirmer que la Commission nationale des libérations conditionnelles appuie entièrement le comité dans son travail. Nous voulons, dans toute la mesure du possible, coopérer avec les membres du comité et faire preuve de la plus grande franchise envers eux.

Je sais que je vous l'ai déjà dit, mais dernièrement, dans les journaux et ailleurs, on a remis en question notre franchise dans nos entretiens avec le comité.

Les membres et le personnel de la commission sont à la disposition des membres du comité. L'ordre a été donné au sein de la commission, monsieur le président, de parler en toute franchise aux membres du comité, sauf toutefois en ce qui concerne les renseignements qui tombent sous le coup de la Loi sur la protection de la vie privée.

Manifestement, nous devons respecter les lois du pays. Mais à part cette exception, j'ai dit aux cadres supérieurs et aux membres de la commission qu'ils pouvaient parler à tous les membres du comité et leur expliquer tout ce qu'ils voulaient.

Évidemment, nous savons tous que les questions de politique relèvent du ministre, mais en ce qui concerne nos activités, ce que nous faisons, les problèmes que nous avons, les possibilités d'amélioration que nous entrevoyons, tout vous est accessible.

[*Texte*]

I really hope, Mr. Chairman, that you and the members of the committee will contact me directly if you have any doubt as to whether the committee is getting the kind of co-operation this important task requires.

• 0945

Mr. Chairman, I have with me today two members of my staff, Mr. Brendon Reynolds, our liaison officer with the committee, and Mr. Daniel Therrien, legal counsel to the National Parole Board. Mr. Therrien is with me because as you know, Mr. Chairman, the Parole Act is a pretty complicated one, and if we get into the more detailed, legal aspects, I would prefer Mr. Therrien to explain them to you.

We have prepared briefing books for you, the two first volumes of which should be in your possession. I hope everybody has received these fairly comprehensive briefing notes. I have also prepared for today the basis for my presentation, which is more or less identical with the presentation I made in camera some time ago.

I would suggest, Mr. Chairman, that instead of going through this document page by page, we go maybe directly to the second part, in order to deal with the more critical questions about the way in which the National Parole Board operates.

Mr. Chairman, you will recall I mentioned that when I look at my duties and responsibilities, I look at six different questions I think I constantly have to address in order to assess whether the National Parole Board performs in the way it is expected to operate by Canadians and by the government.

These six questions are outlined on page 12:

1. Does the National Parole Board have a clear and an adequate direction, clear and appropriate long-range objectives?

2. Does the board have stategies in place to facilitate the accomplishment of its goals? Are we, in other words, realistic about what we are trying to accomplish?

3. Are we sufficiently aware of the environment, particularly the criminal justice system in which we work?

4. Are the overall results acceptable responses to the operation of the environment?

5. Is the National Parole Board geared to, in the broadest sense of the word, capitalize on opportunities for improvement?

6. Is the board in tune with government policies and supportive of government priorities?

I could go on at great length explaining these individual questions, or our responses to these questions.

[*Traduction*]

J'ose vraiment espérer, monsieur le président, que vous et les membres du comité communiqueront directement avec moi si vous avez le moindrement l'impression que vous n'obtenez pas le genre de coopération qu'exige cette tâche importante.

Monsieur le président, deux de mes collaborateurs, M. Brendon Reynolds, notre agent de liaison avec le Comité, et M. Daniel Therrien, le conseiller juridique de la Commission m'accompagnent aujourd'hui. M. Therrien m'accompagne, parce que, comme vous le savez, monsieur le président, la Loi sur la libération conditionnelle est très compliquée et si nous entrons dans le détail des aspects juridiques, je préfère que ce soit M. Therrien qui vous donne les explications voulues.

Nous vous avons préparé des cahiers d'information dont vous devriez avoir reçu les deux premiers volumes. J'espère que tout le monde a reçu ces documents assez exhaustifs. J'ai également préparé pour mon exposé d'aujourd'hui un document plus ou moins semblable à celui que j'avais lors de ma comparution à huis clos il y a quelque temps.

J'aimerais vous proposer, monsieur le président, que, plutôt que de lire ce document, intégralement, nous passions directement à la deuxième partie afin d'aborder immédiatement le fonctionnement de la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui constitue une question beaucoup plus importante.

Monsieur le président, vous vous rappellerez que j'ai déjà dit que, lorsque je songe à mes fonctions et à mes responsabilités, je tiens compte de six questions clés, tout à fait essentielles, pour évaluer la performance de la Commission nationale des libérations conditionnelles à la lumière des attentes des Canadiens et du gouvernement.

Voici donc ces six questions telles qu'elles apparaissent à la page 14:

1. La CNLC sait-elle vers où elle se dirige et cette orientation convient-elle? A-t-elle des objectifs à long terme qui soient clairs et appropriés?

2. La Commission a-t-elle des stratégies facilitant la réalisation de ses objectifs? C'est-à-dire, sommes-nous réalistes dans le choix de nos objectifs?

3. Notre connaissance du domaine dans lequel nous oeuvrons, et plus particulièrement du domaine de la justice pénale, suffit-elle?

4. Les résultats globaux sont-ils acceptables, compte tenu du milieu opérationnel?

5. La structure de la Commission nationale des libérations conditionnelles lui permet-elle de profiter des occasions qui lui sont données de s'améliorer?

6. La Commission respecte-t-elle les politiques et supporte-t-elle les priorités du gouvernement?

Je pourrais vous expliquer, en long et en large, chacune de ces questions et leurs réponses. Toutefois, j'ai

[*Text*]

However, I have chosen to include in this morning's presentation the most important parts of these responses.

I think the first question, of our direction and clear and appropriate long-range objectives, can be answered in the affirmative. We have put now a mission statement in place. We have clearly said that our ultimate objective is to contribute to a safer society, as you can see from our mission statement. From that mission statement flow some core values of our organization, and from there some principles that constitute the strategies we want to apply in order to accomplish our goals.

The strategic objectives, the long, long-range objectives, those objectives we are constantly striving to accomplish, are all included in this document, the mission document.

There are 28 of them, which we think are the most important objectives to strive for. Every year our planning sessions focus on these 28 strategic objectives—where we should invest our resources in the coming fiscal year in order to best contribute to what we have outlined in our mission document as the most important things for us to contribute to.

I think the two first questions, from my point of view, can be answered in the affirmative.

The third question about our awareness of the environment, particularly the ciminal justice environment in which we work, is a more complex question.

There is in principle no end to the number of factors that are important, or might be important for the National Parole Board. However we have chosen on pages 14 and the following pages to look at some of the most important features of our environment.

• 0950

On page 16, for instance, is a comparison of homicides in Canada, per 100,000 in the population, to a similar rate in other countries. Canada rates relatively low in terms of homicide rates per 100,000 in the population, if we compare it to other western democracies: 2.87 per 100 in the population.

Countries such as West Germany, Sweden, Australia, France, and Italy are higher than us. The Scandinavian countries, apart from Sweden, Japan, New Zealand and Belgium, are lower or slightly lower than the rate in Canada. The United States has of course a much, much higher rate than Canada.

On page 17 is another comparison of homicides between some Canadian and American cities of similar size. These statistics are not our statistics. They are reproduced from the Canadian Association of Chiefs of Police newsletter from September of this year. It shows

[*Translation*]

décidé de m'en tenir ce matin aux aspects les plus importants de ces réponses.

Je crois que l'on peut répondre par l'affirmative à la première question, celle qui porte sur notre orientation et nos objectifs à long terme. Nous avons maintenant établi un énoncé de mission. Nous avons déclaré clairement que notre objectif ultime était de contribuer à la protection de la société comme le stipule clairement notre énoncé de mission. De ce même énoncé découlent plusieurs des valeurs fondamentales de notre organisme, et de ces valeurs, quelques-uns des principes qui constituent les stratégies que nous voulons mettre en oeuvre afin de réaliser nos objectifs.

Les objectifs stratégiques à très long terme, ces objectifs que nous tentons constamment d'atteindre, figurent tous dans ce document, dans cet énoncé de mission.

Il y a 28 objectifs de ce genre, que nous jugeons les plus importants. Chaque année, au cours de nos séances de planification, nous mettons l'accent sur ces 28 objectifs stratégiques—où devons-nous investir nos ressources au cours de l'année financière à venir afin de contribuer de notre mieux aux aspects les plus importants définis dans notre énoncé de mission.

Pour ma part, j'estime que nous pouvons répondre affirmativement aux deux premières questions.

La troisième question concernant notre connaissance du milieu dans lequel nous oeuvrons, et plus particulièrement du système de justice pénale, est une question plus compliquée.

En principe, il y a d'innombrables facteurs qui sont importants, ou qui pourraient être importants, pour la Commission nationale des libérations conditionnelles. Toutefois, nous avons décidé de nous en tenir, aux pages 16 et suivantes, à certains des aspects les plus importants de notre milieu.

A la page 19, par exemple, vous trouverez, le taux d'homicide par 100,000 habitants au Canada, comparé à celui de certains autres pays. Si nous nous comparons aux autres démocraties occidentales, le taux canadien par 100,000 habitants est relativement faible: 2,87 par 100 habitants.

En Allemagne de l'Ouest, en Suède, en Australie, en France et en Italie, les taux sont beaucoup plus élevés. Les pays scandinaves à l'exception de la Suède, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Belgique ont des taux inférieurs ou légèrement inférieurs à celui du Canada. Évidemment, les États-Unis ont un taux beaucoup plus élevé.

A la page 20, vous trouverez une autre comparaison du nombre d'homicides dans les villes américaines et canadiennes d'importance égale. Il ne s'agit pas de nos statistiques. Ces chiffres sont tirés du Bulletin mensuel de septembre 1987 de l'Association canadienne des chefs de

[*Texte*]

that in American cities the rate of homicide is significantly higher than in similar cities in Canada.

When we go to figure 3, on page 18, you will see the rate of imprisonment in Canada compared to a number of other countries, per 100,000 in the population. The United States again shows a very high incarceration rate, compared to other western democracies: 300 per 100,000 in the population are behind bars in the United States. Canada rates relatively high: 106. It may be even a little bit higher than that, per 100,000, whereas most other countries have a far lower relative prison population, with the Netherlands at the bottom, 34 out of 100,000, which is, by the way, a very significant increase over the last number of years. They used to be down at around 25.

Figure 4, on page 19, is a profile of the offenders currently on register. It is not a profile of the number of people we receive. It is not a profile of sentences. It is a profile of the prison population today. Robbery constitutes a background for a fairly significant amount of inmates, 25%, whereas murder is represented in the background of 13% of the prison population. The reason for that is that these people of course are serving much longer sentences than, for instance, people sentenced for break and enter: 15% theft; 3%, etc. This is just to give you an impression of what the prison population we are dealing with looks like.

On page 20 you get another profile of the same population. Here it is a breakdown according to the length of sentences. About 50% of the prison population have sentences up to five years and about 50% are serving longer sentences than that, with two or maybe three concentrations: from two to four years, 35%; and life sentences, 14% of the prison population.

In my view, a very interesting graph is found on page 21, figure 6. It shows how many of the inmates in the federal system are there for the first, the second, the third, the fourth and the fifth time. What is shows is: 62% of the inmates in the federal penitentiaries are there for the first time; 18% have one prior commitment; 10% have two prior commitments; 5% have three prior commitments; and another 5% have four or more prior commitments. That shows that the National Parole Board's second core value in our mission document, namely, that people normally have the ability to change and live as law abiding citizens, has some factual support. Otherwise we would have seen a much large proportion of the offenders being there for the second, third or fourth time.

• 0955

Of special concern of course is the number of natives we have in the federal system. As you can see on page 22, whereas the native population is about 2% of the

[*Traduction*]

police. Vous constaterez que dans les villes américaines, le nombre d'homicides est considérablement plus élevé que dans les villes canadiennes de même importance.

Si vous regardez le tableau 3 à la page 21, vous trouverez le taux d'incarcération au Canada et dans certains autres pays, par 100,000 habitants. Encore une fois, ce sont les États-Unis qui affichent un taux très élevé d'incarcération comparé à celui des autres démocraties occidentales: 300 détenus par 100,000 habitants aux États-Unis. Le taux canadien est assez élevé: 106. En fait, notre taux est peut-être un peu plus élevé encore, alors que dans les autres pays occidentaux, le taux d'incarcération est beaucoup plus faible; c'est au Pays-Bas qu'on trouve le taux le plus faible, 34 sur 100,000 habitants, ce qui représente néanmoins une augmentation très considérable au cours des quelques dernières années. Les Pays-Bas avaient un taux d'environ 25.

Le tableau 4 à la page 22 donne le profil des détenus. Il ne s'agit pas du profil du nombre de détenus que nous accueillons. Il ne s'agit pas d'un profil des peines. C'est le profil de la population carcérale d'aujourd'hui. Un grand nombre de détenus, soit 25 p. 100, sont incarcérés pour vol qualifié alors que 13 p. 100 sont incarcérés pour meurtre. Il en est ainsi parce que ces gens sont condamnés à une peine beaucoup plus longue que ceux condamnés pour effraction; 15 p. 100 pour vol; 3 p. 100, etc. C'est juste pour vous donner une idée de la composition des détenus dont nous sommes responsables.

A la page 23, il y a un autre profil de la même population carcérale. Il s'agit d'une ventilation selon la durée de la peine. Environ 50 p. 100 des détenus sont condamnés à des peines de moins de cinq ans alors que les autres 50 p. 100 sont condamnés à des peines plus longues, avec deux ou peut-être trois ans concentrations: de deux à quatre ans, 35 p. 100 des détenus; et à vie, 14 p. 100.

On trouve un tableau des plus intéressants à la page 24, le tableau 6. Il s'agit du nombre de ceux qui sont incarcérés dans un établissement fédéral, pour la première, la deuxième, la troisième, la quatrième et la cinquième fois. Vous constaterez que 62 p. 100 des détenus dans des établissements fédéraux y sont pour la première fois; 18 p. 100 pour la deuxième fois; 10 p. 100 pour la troisième fois; 5 p. 100 pour la quatrième fois et encore 5 p. 100 pour la cinquième fois ou plus. Cela vient corroborer la deuxième conclusion de l'énoncé de mission de la Commission nationale des libérations conditionnelles, à savoir que normalement, les détenus peuvent changer et se comporter comme des citoyens respectueux de l'ordre. Sinon, nous aurions eu un pourcentage beaucoup plus élevé de détenus incarcérés pour la deuxième, la troisième ou la quatrième fois.

Nous sommes particulièrement préoccupés par le nombre d'autochtones dans les établissements fédéraux. Comme nous l'indiquons à la page 25, bien que les

[*Text*]

Canadian population, about 10% of the federal prison population are natives.

This is of concern to the Solicitor General, Mr. Kelleher, and he has asked me to chair a working group with the Ministry Secretariat, the Correctional Service of Canada and the Department of Indian Affairs and Northern Affairs, to look into this problem. Is it possible to explain why the situation is as it is and is it possible to do something about it? This working group is supposed to report back to the Solicitor General by June 1 or July 1, 1988. So far, Mr. Chairman, we are on time. I expect I will be able to submit my report to the Solicitor General at that time.

Mr. Lawrence: Does that include native women, which is even a worse situation?

Mr. Ingstrup: It deals with all natives. If we identify special problems for native women, and I think like you, that we will, then we will of course deal with that as well. It is not going to be a report with a lot of grandiose, sweeping recommendations. We tried to keep it at a very practical level, what can actually be done to improve the situation.

Figure 8, on page 23, deals with the expenditures for federal and provincial parole and corrections in Canada. It shows that the federal National Parole Board and provincial parole boards are actually consuming a very minor part of the overall budget. It is not a part of the criminal justice system that is a major burden to taxpayers. Federal corrections custody will cost the consumer about $700 million; provincial corrections, about $550 million; supervision in provincial corrections, including probation, about $22 million; supervision in the federal system, about $24 million; and the National Parole Board's budget is about $15 million, though we have received some extra money from Treasury Board from April 1, which makes it easier for us to accomplish some of the things we would like to.

The Chairman: Is that April 1 of this year?

Mr. Ingstrup: Next year.

The fourth question—are the overall results acceptable responses to the operation in environment?—is really, Mr. Chairman, not up to me to answer. It is a political question, whether these results are acceptable. Of importance to me, of course, is to ensure that if we observe any variations in these results, appropriate action is taken to find out why we see these changes and if anything can be done about it.

[*Translation*]

autochtones représentent environ 2 p. 100 de l'ensemble de la population canadienne, ils représentent environ 10 p. 100 des détenus des établissements fédéraux.

Ce fait préoccupe tout particulièrement le Solliciteur général, M. Kelleher, qui m'a demandé de diriger un groupe de travail composé de représentants du secrétariat du ministère de la Justice, du Service correctionnel du Canada, et du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien afin d'étudier ce problème. Est-il possible d'expliquer cette situation et d'y trouver un remède? Le groupe de travail doit soumettre ses conclusions au Solliciteur général d'ici au 1er juin ou au 1er juillet 1988. Jusqu'à présent, nous respectons l'échéancier, monsieur le président. Je prévois pouvoir remettre, en temps voulu, mon rapport au Solliciteur général.

M. Lawrence: Votre étude porte-t-elle également sur les femmes autochtones dont la situation est encore plus grave?

M. Ingstrup: Notre étude porte sur tous les autochtones. Nous y relevons les problèmes qui touchent les femmes autochtones et tout comme vous, je pense qu'il nous faut également examiner tout particulièrement cet aspect. Nous ne prévoyons pas faire un grand nombre de recommandations grandioses et révolutionnaires dans notre rapport. Nous avons essayé de rester sur le plan pratique, de regarder ce que nous pouvons vraiment faire pour améliorer la situation.

Les dépenses de fonctionnement des commissions des libérations conditionnelles fédérale et provinciales figurent au tableau 8, page 26. Vous constaterez que la Commission nationale des libérations conditionnelles et les commissions provinciales ne dépensent en fait qu'une toute petite partie du budget global. Ce secteur du régime pénal ne représente pas un lourd fardeau pour les contribuables. Le service correctionnel fédéral coûtera environ 700 millions de dollars; les services provinciaux environ 550 millions de dollars; la surveillance dans les établissements provinciaux, y compris la libération conditionnelle, coûte environ 22 millions de dollars; la surveillance dans le réseau fédéral coûte environ 24 millions de dollars; et le budget de la Commission nationale des libérations conditionnelles se chiffre à environ 15 millions de dollars, bien que le Conseil du Trésor nous ait accordé des crédits supplémentaires à compter du 1er avril, ce qui nous facilitera la réalisation de certains projets.

Le président: S'agit-il du 1er avril de cette année?

M. Ingstrup: De l'an prochain.

La quatrième question—les résultats globaux sont-ils acceptables compte tenu du milieu opérationnel?—il ne me revient pas, monsieur le président, d'y répondre moi-même. C'est sur le plan politique qu'il faut décider si les résultats sont acceptables. Pour ma part évidemment, je dois m'assurer que si nous constatons une fluctuation des résultats, nous prendrons les mesures qui s'imposent pour déceler la cause de ces changements et pour y remédier si possible.

[*Texte*]

I would, however, like just briefly to explain to you how the situation is today, as far as we know, as far as our research shows us. In figure 9, page 24, we have the outcomes of full parole releases. It is a follow-up from 1977-78 to 1981-82, as of March 1987. Unfortunately the material we study has to be a little bit old by virtue of its very nature, because we would not be able to explain recidivism rates, and success and failures, without having a certain period of time to observe the offenders.

• 1000

What this study of close to 8000 people on full parole shows us is that 70%, a little bit more than that, have successfully completed their supervision.

What that means is that people have been let out on full parole have not been returned to institutions, and they have been discharged at the warrant expiry date without any kind of complication.

The second line shows the number of those people who have been sent back to the institutions but at a time when they had not committed a new offence.

All of them had either violated their special conditions or standard conditions for parole, or they had demonstrated through their behaviour that breach of conditions or new criminality might occur. Close to 12.4% of the paroled people were brought back to the institutions without new offences.

Some people have talked about this as a failure. I feel it is, in many ways, the ultimate success of parole. What it shows is that the parole system allows us to bring these people back at a time when their behaviour is deteriorating but before they get to a point of committing new offences, an opportunity we would not have without a parole system.

Failures rate at 12.12%, which means that 12.12% of those people actually committed a new offence while on parole.

As for mandatory supervision, you will see, Mr. Chairman, in figure 10 that the success rate is not nearly as good as for full parole. It is still relatively good, and although we have not included any international comparisons, because they are very, very difficult to make, I think it is fair to say the Canadian parole system has a fairly high success rate. More than 57% of all the

[*Traduction*]

J'aimerais cependant expliquer brièvement quelle est la situation actuelle telle que nous la révèle notre recherche. Au tableau 9, page 27, nous donnons les résultats des libérations conditionnelles totales pleines et entières. Il s'agit d'un suivi fait au mois de mars 1987 sur la période de 1977-1978 à 1981-1982. Malheureusement, les statistiques sur lesquelles nous nous penchons doivent nécessairement être déjà assez anciennes en raison de leur nature même, puisque nous ne serions pas en mesure d'expliquer les taux de récidive et le pourcentage d'échecs et de réussites, sans disposer d'un certain recul pour pouvoir observer les délinquants.

Cette étude portant sur 8,000 personnes bénéficiant d'une libération conditionnelle pleine et entière nous révèle qu'un petit peu plus de 70 p. 100 d'entre elles ont terminé avec succès leur période de mise sous surveillance.

Cela signifie que les personnes ayant bénéficié d'une libération conditionnelle pleine et entière n'ont pas été renvoyées en établissement et qu'elles ont été libérées à la date d'expiration du mandat sans complication d'aucune sorte.

La deuxième ligne correspond au nombre de personnes ayant été renvoyées en établissement sans avoir commis à l'époque de nouvelles infractions.

Ces personnes avaient soit enfreint les conditions particulières ou générales qui s'appliquaient à leur libération conditionnelle, soit démontré par leur comportement qu'elles étaient susceptibles d'enfreindre les conditions mises à leur libération conditionnelle ou de commettre une nouvelle infraction. Près de 12,4 p. 100 des personnes bénéficiant d'une libération conditionnelle ont été ainsi renvoyées en établissement sans avoir commis de nouvelles infractions.

D'aucuns ont parlé dans ce cas d'échec. Je considère pour ma part qu'il s'agit là, à de nombreux égards, d'un véritable signe de réussite de la libération conditionnelle. Cela nous indique que le système de libération conditionnelle nous permet de renvoyer ces personnes en établissement au moment où leur comportement se détériore, mais avant qu'elles en soient au point de commettre de nouvelles infractions, possibilité qui nous serait interdite en l'absence du mécanisme des libérations conditionnelles.

Le taux d'échec s'élève à 12,12 p. 100, ce qui signifie que 12,12 p. 100 de ces personnes commettent en fait une nouvelle infraction pendant qu'elles bénéficient d'une libération conditionnelle.

Pour ce qui est de la surveillance obligatoire, monsieur le président, vous constaterez au tableau 10, que le taux de réussite est loin d'être aussi bon que pour la libération conditionnelle pleine et entière. Les résultats restent assez bons et, même si nous n'avons pas fait figurer de comparaisons internationales, qui sont extrêmement difficiles à faire, je pense que l'on peut dire légitimement

[*Text*]

people released on mandatory supervision are actually completing the mandatory supervision period, completely and successfully.

The revocation rate without new offences is fairly high, which means that the National Parole Board and the Correctional Service of Canada is fairly severe in their exercise of supervision in these cases, of course because people on mandatory supervision are those who represent a higher risk to society upon release than those who are released on parole. Close to 25%, 23.75% of those people are brought back to institutions but without a new offence: 20% of them commit new offences while on mandatory supervision.

We have followed another group, on page 26, during the period after the warrant expiry to see what happens to these people after their warrant has expired, and at the time where the National Parole Board and/or the Correctional Service of Canada cannot intervene.

It shows that for full parole, 6.4% of the offenders will re-offend after the warrant expiry date. If you look at the 12,800 we looked at who were released on mandatory supervision, the results are not nearly as good—17.9%, 18% of them committed new offences after warrant expiry date, which brings the number of totally successful cases down to about 40%. However, we still have the 24% who were revoked without new offences, so we have hopefully, let us say probably, prevented quite a bit of crime from taking place.

• 1005

On page 28 you will see some of the figures that usually attract the most attention, namely what happens to people who have been released after a murder conviction. Do they actually re-offend, or do they behave relatively well?

We have conducted a fairly comprehensive study of 473 people released on full parole by the National Parole Board after conviction of murder between 1975 and 1986. Mandatory supervision does not exist for these people. They can only be released on full parole, insofar as they are serving a life sentence, and they continue to be under supervision for the rest of their natural lives.

[*Translation*]

que le système canadien des libérations conditionnelles est une belle réussite. Plus de 57 p. 100 des personnes libérées sous surveillance obligatoire terminent dans la pratique avec succès leur période de surveillance.

Le taux de révocation en l'absence de nouvelles infractions est assez élevé, ce qui signifie que la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada se montrent assez sévères en exerçant leur surveillance dans ces affaires, la raison en étant, bien entendu, que les personnes placées sous surveillance obligatoire présentent un risque plus élevé pour la société une fois libérées, que celles qui bénéficient d'une libération conditionnelle. Près du quart de ces personnes, 23,75 p. 100 en fait, sont renvoyées en établissement sans avoir commis de nouvelles infractions et 20 p. 100 d'entre elles commettent de nouvelles infractions alors qu'elles sont placées sous surveillance obligatoire.

Nous avons effectué un suivi au sujet d'un autre groupe, vous le voyez à la page 26, pendant la période suivant l'expiration du mandat, afin de savoir ce qu'il advient d'elles une fois que leur mandat a expiré, soit à un moment où ni la Commission nationale des libérations conditionnelles, ni le Service correctionnel du Canada, ne peut plus intervenir.

On constate qu'en ce qui a trait aux libérations conditionnelles pleines et entières, 6,4 p. 100 des délinquants récidivent après la date d'expiration du mandat. Lorsqu'on examine maintenant le cas des 12,800 personnes libérées sous surveillance obligatoire, les résultats sont loin d'être aussi bons, puisque 18 p. 100 d'entre elles—17,9 p. 100 en fait—ont commis une nouvelle infraction après la date d'expiration de leur mandat, ce qui ramène à environ 40 p. 100 le nombre de cas réglés avec un total succès. Il nous reste cependant les 24 p. 100 dont la libération a été révoquée sans qu'aucune infraction nouvelle ait été commise et nous espérons, disons plutôt que nous jugeons probable, que cela nous a permis d'éviter la perpétration d'un certain nombre de crimes.

A la page 28, vous voyez un certain nombre de statistiques qui attirent généralement le plus l'attention, soit ce qu'il advient des personnes libérées après avoir été reconnues coupables de meurtre. Vont-elles récidiver ou au contraire adopter un comportement relativement normal?

Nous avons effectué une étude assez exhaustive au sujet de 473 personnes ayant bénéficié d'une libération conditionnelle pleine et entière prononcée par la Commission des libérations conditionnelles, après avoir été reconnues coupables de meurtre entre 1975 et 1986. Ces personnes ne peuvent bénéficier d'une surveillance obligatoire. Elles ne peuvent qu'être libérées en vertu d'une libération conditionnelle pleine et entière, dans la mesure où elles purgent une peine d'emprisonnement à

[*Texte*]

Some 82% of them are still under supervision, which indicates they are behaving quite well. We have revoked close to 8% of them without new offences. These are people who have been in violation of their conditions. Then 9.7%, or 10%, of them have been revoked with new offences; that is, 46. Out of these 473, two of them committed a new homicide during the period under study.

I think we have mentioned that there is one additional murder among these 473. A person who was released on parole after a murder conviction in 1975 committed, I think it was in March of this year, a new murder. That is, 12 years later he committed a new murder. The reason he is not included in this study is that this study was finished by January 1987. I would like you to know we are not trying to hide this last one from you. It is just that it is outside this particular study.

In other words, 90% of these people have behaved relatively well or very well.

As you see on page 28, there is a breakdown of these 46 people, showing what kind of offences they committed.

The Chairman: About the Gingras case in Alberta, he was not on full parole, of course. He was on a TA.

Mr. Ingstrup: He is not included in the study either. That happened after the study was concluded.

The Chairman: Would there be others in his category? Would he be the only one who comes to mind?

Mr. Ingstrup: I am always very uncomfortable with giving you an answer, because I am not too sure. We are trying to refine these studies more and more, and we will share the results with you as we move along. However, I cannot tell you at this point how many there are. Definitely there are some.

On page 29 are the results of a study that may be of some interest. It is a study of all the people who were released either on full parole or on mandatory supervision between 1975 and 1986. We are talking about 52,000 and close to 500. Of those, 33,800 were released on mandatory supervision, and close to 19,000 of them were released on full parole. We were interested in knowing how many of those people, no matter what they were sentenced for in the first instance, would commit a homicide after release or while under supervision.

[*Traduction*]

perpétuité et elles restent sous surveillance pendant le reste de leur vie.

Quelque 82 p. 100 d'entre elles restent encore sous surveillance, ce qui indique qu'elles se comportent relativement bien. Nous avons révoqué la libération de près de 8 p. 100 d'entre elles en l'absence de toute nouvelle infraction. Ce sont des personnes qui ont enfreint les conditions de leur libération. Il nous reste donc 10 p. 100 de cas (9,7 p. 100 en fait) dans lesquels la libération conditionnelle a été révoquée parce qu'une nouvelle infraction avait été commise; et cela porte en chiffres absolus sur 46 personnes. Sur un total de 473 personnes concernées, deux se sont rendues coupables d'un nouvel homicide pendant la période correspondant à l'étude.

Je pense que nous avons indiqué qu'il fallait attribuer un autre meurtre à ces 473 personnes. Un individu libéré sur libération conditionnelle, après avoir été reconnu coupable de meurtre en 1975, s'est rendu coupable, je pense que c'était en mars de cette année, d'un nouveau meurtre. Il a donc commis deux meurtres à 12 ans d'intervalle. Son cas ne figure pas dans l'étude parce que cette dernière a été terminée en janvier 1987. Je veux que vous sachiez bien que nous ne cherchons pas à vous cacher des faits comme celui-là. Nous ne l'avons pas pris en compte tout simplement parce qu'il s'est produit après la période d'étude.

Donc, 90 p. 100 de ces gens se sont relativement bien tenus ou se sont très bien tenus.

Vous voyez à la page 28 que nous avons réparti ces 46 personnes suivant la catégorie d'infractions commises.

Le président: Au sujet de l'affaire Gingras en Alberta, il ne s'agissait bien entendu pas d'une libération conditionnelle pleine et entière. Il s'agissait d'une absence temporaire.

M. Ingstrup: Ce cas ne figure pas non plus dans l'étude. L'affaire s'est produite après la conclusion de l'étude.

Le président: Y en a-t-il d'autres dans cette catégorie? Est-ce la seule qui nous vienne à l'esprit?

M. Ingstrup: J'hésite toujours à vous donner ce genre de réponse parce que je ne suis pas sûr de mes renseignements. Nous nous efforçons constamment de préciser les résultats fournis par ces études et nous vous les communiquerons à mesure. Malheureusement, je ne peux pas vous dire pour l'instant combien il y a de cas de ce genre. Il y en a un certain nombre, c'est sûr.

A la page 29, vous trouverez les résultats d'une étude qui est susceptible de vous intéresser. Cette étude s'applique à toutes les personnes libérées en vertu d'une libération conditionnelle pleine et entière ou d'une surveillance obligatoire entre 1975 et 1986. Nous parlons ici de quelque 52,000 personnes; 33,800 d'entre elles ont été libérées avec surveillance obligatoire et près de 19,000 en vertu d'une libération conditionnelle totale. Nous voulions savoir combien de personnes de cette catégorie, quelle qu'ait été leur condamnation au départ, se

[*Text*]

The overall results are shown in the right-hand column. It shows that 90 out of 52,000 people under supervision committed a first-degree murder or a second-degree murder. That means one in 580 committed an offence of that nature. As well, 40 of them committed manslaughter, which is about one in every 1,300. The total homicide figure is 130 out of 52,500, or approximately one in 400.

• 1010

As I said earlier, it is not up to me to judge whether this is a reasonable result. As far as we know from other countries, this result seems to be about as good as one may expect. The question is, as always, is it possible for us to identify these potentially very dangerous people and ensure that they are not released or that they are subject to special treatment? These are some of the things we work with the Correctional Service of Canada on.

When we look at these people, the 130 people who have committed homicide while under supervision, I think we have to compare that number with other homicides, or homicides committed by people who were not under supervision. That is what we have tried to indicate on page 30, with the figure of 14. What it shows is that homicide committed by offenders under supervision is 1.7% of those homicides committed during that period, whereas 98.3% of the homicides committed in that same period were committed by people who were not under supervision.

The figure of 15 is not very interesting. It is just a breakdown of our supervision population compared with the population incarcerated. It shows slightly above 40% of the federal offender population is a population under supervision in the community. The actual number is close to 8,000.

I personally find the figure we have on page 32, number 16, very interesting. What it shows is the importance of the parole program or parole system compared with that of other parts of the criminal justice system. What it shows is that 2.8 million, or a bit more than that, offences were reported in 1986 to the police in this country. Of those, 900,000 were cleared. Charges against adults were laid in 725,000 cases. Among these charges, of course some were laid against people under mandatory supervision or under full parole supervision.

It shows that 520 out of these 725,000 were people who were reincarcerated because they committed a new

[*Translation*]

rendaient coupables d'un homicide après leur libération ou pendant qu'elles étaient placées sous surveillance.

Les chiffres globaux figurent dans la colonne de droite. On y voit que 90 personnes sur les 52,000 qui étaient placées sous surveillance ont commis un meurtre au premier ou au deuxième degré. Cela signifie qu'une personne sur 580 a commis une infraction de cette nature. Par ailleurs 40 d'entre elles se sont rendues coupables d'homicide involontaire, soit environ une sur 1,300. Au total, le chiffre des homicides est de 130 sur 52,500, soit environ une personne sur 400.

Comme je l'ai dit précédemment, il ne m'appartient pas de juger si ce résultat est raisonnable. D'après ce que nous savons des autres pays, ce résultat semble être aussi bon que l'on peut s'y attendre. La question pour nous est toujours la même: est-il possible d'identifier les personnes potentiellement très dangereuses et de faire en sorte qu'elles ne soient pas libérées ou qu'elles fassent l'objet d'un traitement spécial? C'est sur quoi nous nous penchons avec le Service correctionnel du Canada.

Lorqu'on examine cette statistique, soit celle des 130 personnes qui se sont rendues coupables d'homicide pendant qu'elles étaient placées sous surveillance, je pense qu'il nous faut rapprocher ce chiffre de celui des autres homicides, soit de l'ensemble des homicides commis par les gens qui ne sont pas placés sous surveillance. C'est ce que nous nous sommes efforcés de faire à la page 30 avec le tableau 14. On y voit que les homicides commis par les délinquants placés sous surveillance équivalent à 1,7 p. 100 de l'ensemble des homicides commis au cours de la période considérée, et que 98,3 p. 100 des homicides commis pendant cette période l'ont été par des gens qui n'étaient soumis à aucune surveillance.

Le tableau 15 ne vous intéresse pas vraiment. Il donne simplement la répartition de notre population faisant l'objet d'une surveillance comparativement à population incarcérée. On y voit qu'un peu plus de 40 p. 100 de la population des délinquants fédéraux sont placés sous surveillance au sein de la collectivité. En chiffres absolus, il s'agit de tout près de 8,000 personnes.

Personnellement, je considère que le tableau 16, qui se trouve à la page 32, présente un grand intérêt. On y voit l'importance du programme ou du système de libération conditionnelle comparativement à celles d'autres secteurs du système d'administration de la justice pénale. On y constate qu'un peu plus de 2,8 millions d'infractions ont été signalées en 1986, à la police dans ce pays. Sur ce total, 900,000 dossiers ont été réglés. Des inculpations ont été prononcées contre des adultes dans 725,000 cas. Un certain nombre de ces inculpations ont été prononcées à l'encontre de personnes placées sous surveillance obligatoire ou bénéficiant d'une libération conditionnelle pleine et entière.

On y voit que 520 personnes, sur les 725,000 cas relevés au total, ont été réincarcérées parce qu'elles

[*Texte*]

offence while under mandatory supervision. The similar figure for full parole is 219, which means people under supervision, full parole supervision or mandatory supervision, have been re-admitted to institutions for new charges in 739 instances. As far as I am informed, this is a slight drop from last year. I think we had about 840 in 1985. We are now 100 down. It is not very significant and it is not something that encourages us to relax, by any means, but it is actually a drop, particularly if you compare it with the number of reported offences. The number of reported offences, if I recall the figure correctly, was about 2.3 million in 1985. We have seen a significant increase in the number of reported crimes and a slight decrease in the number of revocations for our people.

• 1015

I have started to receive on a monthly basis an overview of what happens in the different regions to our supervision population, how many of them are re-admitted to federal institutions because of new criminal offences.

I would like to share with you the last monthly report I received. It shows that within our about 8000-person offender population under supervision, 21 of them were re-admitted to federal institutions because of new offences. 6 of them were on full parole, and 15 of them were on day parole.

Whether this is a good result or not an acceptable result is really not up to me judge. We are following the trend very, very carefully, and so far there seems to be a slight decline in the number of people who are re-admitted for new offences, whereas there is an increase in the number of people actually under supervision. As I said before, this does not mean that we will not try to do better. It shows that the trend is positive.

As far as the two last questions are concerned, whether the National Parole Board is geared to capitalize on opportunities for improvement, I have talked to those points at an earlier occasion.

I would like to mention that we are very committed to becoming more pro-active, to better scaning the environment, to better working with our colleagues in the correctional system. It is very resource-demanding, but it is definitely worth it, we strongly believe, and we are very strongly encouraged in this respect by the Solicitor General.

[*Traduction*]

avaient commis une nouvelle infraction alors qu'elles étaient placées sous surveillance obligatoire. Dans le cas de la libération conditionnelle pleine et entière le chiffre est de 219, ce qui, au total, nous fait 739 cas de renvoi en établissement au titre de nouvelles inculpations aussi bien pour la surveillance obligatoire que pour la libération conditionnelle totale. D'après mes informations, ce chiffre est en légère baisse par rapport à l'année dernière. Je pense qu'il était 840 en 1985, la baisse est donc de 100. Certes, cette baisse n'est pas très significative et il n'y a pas de quoi nous endormir sur nos lauriers, mais il s'agit bien d'une baisse, particulièrement lorsqu'on la rapproche du nombre d'infractions signalées. Si je me souviens bien, quelque chose comme 2,3 millions d'infractions avaient été signalées en 1985. Nous avons enregistré une nette augmentation du nombre d'infractions signalées et une légère diminution du nombre de révocations infligées aux personnes qui relèvent de nos programmes.

J'ai commencé à recevoir tous les mois un résumé de ce qui se passe dans tous les secteurs de notre population soumise à une surveillance, qui m'indique combien d'entre elles sont renvoyées dans des établissements fédéraux parce que de nouvelles infractions ont été perpétrées.

Voici les résultats indiqués par le dernier rapport mensuel que j'ai reçu. On y voit que parmi notre population de déliquants faisant l'objet d'une surveillance, qui compte quelque 8,000 personnes, 21 personnes ont été renvoyées dans un établissement fédéral parce qu'elles avaient commis une nouvelle infraction, six d'entre elles bénéficiant d'une libération conditionnelle totale et 15 d'une libération conditionnelle de jour.

Ce n'est pas à moi de juger si cela est un bon résultat ou un résultat inacceptable. Nous suivons l'évolution de très près et il semble pour l'instant que l'on enregistre une légère diminution du nombre de personnes réincarcérées en raison de la perpétration de nouvelles infractions alors que le nombre de personnes faisant l'objet d'une surveillance a augmenté. Comme je l'ai déjà dit, cela ne signifie pas que nous ne nous efforcerons pas de faire mieux encore. On peut en conclure cependant que la tendance est positive.

En ce qui concerne les deux dernières questions, à savoir si la Commission nationale des libérations conditionnelles est prête à tirer parti des possibilités d'amélioration qui lui sont offertes, j'ai déjà évoqué plus tôt ces deux points.

Je voudrais vous assurer que nous sommes tout à fait prêts à nous montrer plus actifs, à mieux apprécier l'environnement et à oeuvrer en collaboration plus étroite avec nos collègues du Service correctionnel. Cette tâche exige de nombreuses ressources, mais nous sommes persuadés qu'elle en vaut la peine et nous sommes fortement encouragés dans cette voie par le Solliciteur général.

[*Text*]

We strongly believe we will achieve better results by working more closely together, and a number of initiatives are underway between the National Parole Board and the Correctional Service of Canada to improve our joint overall performance.

The last question I mentioned as an important question for me to deal with on a regular basis is whether the National Parole Board is in tune with government policies and supportive of the government's priorities.

Last year we made government priorities, as expressed in the Speech from the Throne or in any other way, part of our planning framework.

We are pretty sure that every year when we pick our corporate objectives for the next fiscal year these corporate objectives are developed in such a way that at the same time we are both furthering our own strategic professional objectives, if you will, and also being supportive of government priorities and government policies. Also, it is part of that framework to ensure the environmental factors most important for the National Parole Board are identified, and made part of our activities for the next fiscal year.

We have recently finalized, in a draft form at least, the corporate objectives for next year, and I am pleased to tell you two of these ten corporate objectives for next year are very much in tune with the intent, as I understand it, of this committee's work.

One of the objectives is to significantly improve the quality of our decisions, through a better information system, better training of board members and staff, better working relationships between staff and board members, and an increased collaboration between the Correctional Service of Canada, the Ministry Secretariat, and ourselves.

• 1020

The second very important objective for next year is to vastly improve our ability to communicate with the public, to better inform the public of what is going on. There are indications in some studies we have within the National Parole Board that our most important problem is really a problem of public education and information. There are some very significant misunderstandings about what parole is all about, the results of parole, and people's tendency to believe that individuals under supervision are responsible for much, much more crime than they actually are responsible for.

We do not think this is something to blame the public or to blame the media for; actually we are getting very,

[*Translation*]

Nous croyons fermement que l'on obtiendra de meilleurs résultats en collaborant plus étroitement et un certain nombre d'initiatives sont en cours entre la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada afin d'améliorer notre performance d'ensemble.

Le dernier point que j'ai soulevé et que je considère important d'examiner régulièrement, est de savoir si la Commission nationale des libérations conditionnelles est dans la ligne des politiques gouvernementales et appuie bien les priorités du gouvernement.

L'année dernière, nous avons intégré les priorités du gouvernement, telles qu'elles ressortaient du Discours du Trône ou telles qu'elles étaient exprimées par d'autres sources, à notre cadre de planification.

Chaque année, nous nous assurons, lorsque nous fixons les objectifs de notre administration pour l'exercice suivant, que ces objectifs sont élaborés de manière à répondre à la fois à notre vocation technique, si vous voulez, et à aller dans le sens des priorités et des politiques du gouvernement. Ce cadre vise aussi à s'assurer que les principaux facteurs constituant l'environnement de la Commission nationale des libérations conditionnelles sont bien définis et intégrés à nos activités lors de l'exercice suivant.

Nous venons de rédiger, à l'état de projet du moins, les objectifs de notre administration pour l'année qui s'en vient, et je suis heureux de vous indiquer que deux des dix objectifs de notre administration pour l'année qui s'en vient vont tout à fait dans le même sens que ce que préconise, je crois, votre comité dans ses travaux.

L'un de ces objectifs consiste à améliorer de manière significative la qualité de nos décisions grâce à un meilleur système d'information, à une meilleure formation des membres du personnel de la commission, à de meilleures relations de travail entre le personnel et les membres de la commission et à une meilleure collaboration entre le Service correctionnel du Canada, le secrétariat du ministère et nous-mêmes.

Nous avons un deuxième objectif qui nous paraît particulièrement important pour l'année prochaine, c'est d'améliorer nos communications avec le public, de mieux informer l'opinion de ce qui se passe. Certaines études que nous avons faites à la Commission nationale des libérations conditionnelles, nous révèlent qu'un des problèmes de base est en fait celui de l'éducation et de l'information du public. Il existe un certain nombre de malentendus d'importance réelle sur ce qu'est vraiment la libéralisation conditionnelle, sur les résultats qu'elle donne et sur le fait que les gens ont tendance à croire que les personnes placées sous surveillance sont responsables d'une criminalité bien plus grande qu'elle ne l'est en réalité.

Je ne pense pas qu'il faille en blâmer l'opinion ou les médias; en fait, les nouvelles parues dans les médias nous

[*Texte*]

very good media coverage and good collaboration from the media. I think we have to look at our own operation and significantly improve our way of communicating with the public. I actually see the meetings of this committee as a very important opportunity to do that.

Thank you very much, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Ingstrup. I would suggest that in order for us to get the graphs and so on communicated to the public, we append to our transcript of today's hearings the brief of Mr. Ingstrup. Is that agreeable to members of the committee?

Some hon. members: Agreed.

Mr. Horner: I want to thank Mr. Ingstrup for providing us with the information and the statistics he has amassed and I wish him well in dispensing the public information and getting support for the work they are doing.

I know there are a great many members of the National Parole Board who are very conscientious, hardworking individuals, who want to do exactly what is best in the public interest and so on. But when Mr. Ingstrup says, and he has repeated it three or four times during his presentation, "Whether or not this is a good result or an unacceptable result, it is not up to me to judge", I take it that he means that the government and the Solicitor General would be the judge and, therefore, this committee will also be judges.

Although I wish him well in dispensing the information, I have to refer to the area that I have the honour to represent. We have had extremely poor results and it causes me a great amount of pain that people are constantly contacting me and saying that the National Parole Board is subject to political interference and so on.

First of all, you will remember, Mr. Ingstrup, a year ago I talked about the Henry Robert Williams case, who was to be released on unescorted, temporary absences, and since that time you have admitted and Mr. Kelleher has admitted that a mistake has been made and a review has shown that this was corrected. However, I think this was only done after some public outcry. Then we have another citizen of the riding I represent, Mr. Peter Demeter, on unescorted, temporary absences and we know the situation there. We have had many problems with Mr. Demeter hiring arsonists to burn his house down on three occasions, to murder his nephew and so on. So that has been revoked.

The case that is bothering me, of course, is that of Maisie Clark. I do not want to breach any privacy material, but I do have many concerns because many constituents are contacting me. I understand that Maisie

[*Traduction*]

sont très favorables et nous obtenons une bonne collaboration de la part de ces derniers. Je pense qu'il nous faut examiner notre propre façon de fonctionner et améliorer de manière significative nos communications avec le public. Je considère d'ailleurs que les réunions de ce comité en sont l'occasion toute trouvée.

Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Ingstrup. Je propose, pour que les graphiques et les tableaux puissent être portés à la connaissance du public, que nous annexions le mémoire de M. Ingstrup à la transcription de l'audience d'aujourd'hui. Les membres du comité sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

M. Horner: Je voudrais remercier M. Ingstrup de nous avoir fourni tous les renseignements et toutes les statistiques qu'il a été en mesure de réunir et j'espère qu'il saura faire passer cette information dans le public et obtenir l'appui qu'il mérite.

Je n'ignore pas qu'il y a au sein de la Commission nationale des libérations conditionnelles un grand nombre de gens très consciencieux, dévoués à leur tâche et qui désirent agir pour le mieux dans l'intérêt du public. Toutefois, lorsque M. Ingstrup nous répète, je pense qu'il nous l'a dit à trois ou quatre reprises lors de son exposé: «ce n'est pas à moi de juger s'il s'agit là d'un résultat inacceptable ou d'un bon résultat», je pense qu'il entend par là que c'est au gouvernement et au Solliciteur Général de juger et que par conséquent ce comité sera aussi juge.

Tout en lui souhaitant le meilleur des succès en ce qui a trait à la diffusion de cette information, je dois me référer au secteur que j'ai l'honneur de représenter. Nous avons obtenu de très mauvais résultats et c'est avec beaucoup de gêne que je constate que les gens m'interpellent constamment pour me dire que la Commission nationale des libérations conditionnelles est soumise à des ingérences politiques, par exemple.

Tout d'abord, vous vous souviendrez, monsieur Ingstrup, que j'ai parlé il y a un an de l'affaire Henry Robert Williams, qui devait être libéré et bénéficier d'absences temporaires sans escorte et que, depuis lors, vous avez reconnu de même que M. Kelleher, qu'une erreur avait été commise et qu'un réexamen a permis de la corriger. Toutefois, cela n'a été obtenu qu'après une levée de boucliers dans le public. Puis il y a le cas d'un autre ressortissant du comté que je représente, M. Peter Demeter, lui aussi bénéficiant d'absences temporaires sans escorte, et nous connaissons la situation dans ce cas-là. Nous avons maintes difficultés avec M. Demeter, qui a engagé des incendiaires volontaires pour mettre le feu à sa maison à trois reprises, qui a commandité le meurtre de son neveu, etc. Là encore, il y a eu révocation.

L'affaire qui m'inquiète, bien entendu, est celle de Maisie Clark. Sans vouloir remettre en cause la confidentialité de l'affaire, je dois dire que nombre de gens de mon comté me contactent à ce propos. Si j'ai bien

[*Text*]

Clark has been released on some sort of special thing. It is not under the five conditional release procedures that we have in place, but some special arrangement—I am sorry, I cannot think of the name of it. What is it called?

Mr. Ingstrup: The Royal Prerogative of Mercy.

Mr. Horner: The Royal Prerogative of Mercy, yes. I think that was after one year of her sentence was served, or was it more?

Mr. Ingstrup: About five years.

Mr. Horner: Are you saying she had served five years?

Mr. Ingstrup: Well, this is the information I just got. I will have to check into that, but it is much more than one year.

• 1025

Mr. Horner: Aside from that, the fact remains that Maisie Clark committed a premeditated murder and has been released. Her whereabouts I am not going to ask you about, because I think that breaches the privacy aspect. However, there was a program done, I am not sure whether it was by *W5* or *the fifth estate*, which caused my constituents great concern. Unfortunately I have not seen the program. I do plan to call it up and have a look at it. But I think the suggestion was made there that political influence was exerted on the parole board. Can you tell me if political influence was exerted on the parole board?

Mr. Ingstrup: I am more than pleased to answer that question.

As long as I have been chairman, I have not been under any kind of political pressure or influence. I know some people believe we are under pressure, that the Solicitor General or other people might put us under pressure. I am pleased to have on record here that in my opinion it is impossible to think of a Solicitor General who is more careful in not influencing the National Parole Board in its decision-making. I do not have a lot of experience with other Ministers, but if this is the norm, then I think Canadians can be very proud of the independence of the National Parole Board. There has been no attempt whatsoever, Mr. Horner, in this respect.

I would like, though, to comment on two of the three cases you have mentioned. It is difficult for me to comment on the Demeter case, but the two other ones. . .

The Williams case is a well-known case where a person who had murdered several times and raped—a very, very serious crime—after 11 years of incarceration had been

[*Translation*]

compris, Maisie Clark a été libérée en bénéficiant en quelque sorte d'un traitement spécial. Il ne s'agit pas de l'une des cinq procédures de libération conditionnelle dont nous disposons à l'heure actuelle mais d'un type de traitement spécial—je suis désolé, je ne me souviens plus du nom. Comment l'appelle-t-on déjà?

M. Ingstrup: La Prérogative royale de pardon.

M. Horner: C'est cela, la Prérogative royale de pardon. Je pense qu'un an de la peine avait été purgé, à moins que ce ne soit davantage?

M. Ingstrup: Environ cinq ans.

M. Horner: Vous nous dites qu'elle avait purgé cinq ans de sa peine?

M. Ingstrup: D'après les renseignements que je viens de recevoir, oui. Il faudra que je vérifie, mais c'est bien plus qu'un an.

M. Horner: Quoi qu'il en soit, il n'en reste pas moins que Maisie Clark a commis un meurtre avec préméditation et qu'elle a été libérée. Je ne vais pas vous demander où elle se trouve, pour des raisons de confidentialité. Toutefois, une émission a été diffusée, je ne suis pas sûr s'il s'agissait de *The Fifth Estate*, qui a fortement inquiété les gens de mon comté. Je n'ai malheureusement pas vu cette émission. Je me propose d'appeler la station et d'en prendre connaissance. Toutefois, je pense qu'on y laissait entendre que certaines pressions politiques ont été exercées sur la Commission des libérations conditionnelles. Pouvez-vous me dire si des pressions politiques se sont exercées sur la Commission des libérations conditionnelles?

M. Ingstrup: C'est avec plaisir que je répondrai à cette question.

Depuis que je suis président à la Commission, je n'ai été soumis à aucun type de pression ou d'ingérence politique. Je sais bien que certains croient que nous sommes soumis à des pressions, qui pourraient émaner du Solliciteur général ou d'autres responsables. J'ai l'honneur d'affirmer à cette tribune qu'à mon avis, on ne peut imaginer un Solliciteur général qui prenne davantage soin que le nôtre de ne pas influencer la Commission nationale des libérations conditionnelles dans ses décisions. Je n'ai pas une grande expérience des autres ministres, mais si cela est la norme, je considère que les Canadiens peuvent être fiers de l'indépendance de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Monsieur Horner, aucune tentative d'aucune sorte n'a été faite dans ce sens.

Laissez-moi cependant faire quelques commentaires sur deux des trois affaires que vous venez de mentionner. Il m'est difficile de parler de l'affaire Demeter, mais dans le cas des deux autres. . .

L'affaire Williams est bien connue. Elle met en cause une personne ayant commis plusieurs meurtres et des viols, des crimes particulièrement graves, qui a bénéficié

[*Texte*]

granted an unescorted temporary absence by parole board members. Before that decision was implemented, I became aware of the decision. I realized the board members had not, in this particular case, seen Mr. Williams. They had made a file decision. It does not mean the board had not seen Mr. Williams. They had seen him on several occasions and knew him quite well. However, there was new information the board was not aware of at the time when they made the decision. That is an important thing.

I became aware of that information through the mass media one Saturday or Sunday. I called up the regional office and suggested that if the decision was to release Mr. Williams on temporary absence without escort immediately, we should postpone the implementation and a new panel would go to the institution and see Mr. Williams. That happened because of the new information and because I thought to render a quality decision in that kind of case we needed to see the person for this particular purpose.

A hearing was held. The board members decided not to grant Mr. Williams temporary absence on the basis of what they saw and what they heard. So Mr. Williams never left the institution on an unescorted temporary absence.

I promised you two or three times ago I would put a policy in place to do my best to ensure this does not happen again. That policy is now in place. As soon as we have people who are serving more than six years of imprisonment, who have committed an offence under the Bill C-67 schedule, which is a very broad one, there will be an in-person hearing before a decision is taken by the National Parole Board. There is an extra clause in that policy, saying that if the senior board member or the regional director, who is a staff member, decides that in a particular case the hearing should take place, even if it is not covered by this policy, a hearing will take place.

• 1030

Mr. Horner, I cannot promise you that mistakes will not be made in the future, but there is at least a policy and everybody is made very much aware of that fact.

There was no political interference. I was not under the influence of any public pressure, except that the new information which was critical to me was provided through the mass media and not through direct

[*Traduction*]

après 11 ans d'incarcération d'une absence temporaire sans escorte accordée par les membres de la Commission des libérations conditionnelles. J'ai été mis au courant de cette décision avant qu'elle n'entre en application. Je me suis aperçu dans cette affaire que les membres de la Commission n'avaient pas fait passer une audience à M. Williams. Ils avaient pris leur décision sur dossier. Je ne veux pas dire par là que la Commission n'avait pas vu M. Williams. Elle l'avait vu à plusieurs reprises et le connaissait bien. Toutefois, il y avait du nouveau dans le dossier de M. Williams, dont la Commission n'était pas au courant lorsqu'elle a pris sa décision. C'était un élément important.

J'ai été mis au courant de ces faits nouveaux par les médias un samedi ou un dimanche. J'ai appelé le bureau régional et je lui ai indiqué que si l'on avait pris la décision de libérer M. Williams et de lui accorder immédiatement une absence temporaire sans escorte, il était préférable de remettre l'application de cette décision à plus tard et de demander à un nouveau groupe de responsables de se rendre dans l'établissement et de rencontrer M. Williams. Il en a été ainsi en raison de l'apparition de faits nouveaux et parce que j'ai pensé que pour rendre une décision de qualité dans un tel cas, il nous fallait voir la personne concernée.

Une audience a eu lieu. Les membres de la Commission ont décidé de ne pas d'accorder d'absence temporaire à M. Williams en fonction de ce qu'ils ont vu et entendu. En conséquence, M. Williams n'a jamais quitté l'établissement en vertu d'une absence temporaire sans escorte.

Je vous ai promis à deux ou trois reprises que j'instaurerais une politique afin de faire de mon mieux pour que ce genre d'affaire ne se reproduise plus. Cette politique est maintenant en place. Dans la mesure où nous avons affaire à des gens qui purgent plus de six années d'emprisonnement et qui ont commis une infraction relevant du tableau du projet de loi C-67, dont la liste est très large, une audience au cours de laquelle l'intéressé devra comparaître personnellement sera instituée avant que toute décision puisse être prise par la Commission nationale de libérations conditionnelles. Cette politique établit aussi une autre condition en prévoyant que si le membre sénior de la Commission ou le directeur régional, qui est membre du personnel, décident qu'il convient dans un cas particulier de procéder à une audience, même si ce cas ne relève pas de la politique établie, une audience devra avoir lieu.

Monsieur Horner, je ne peux vous promettre que l'on ne commettra plus d'erreurs à l'avenir, mais nous avons maintenant une politique et tout le monde est parfaitement au courant.

Il n'y a pas eu d'ingérence politique. Je n'ai été soumis à aucune pression du public et il y a eu tout simplement des faits nouveaux, d'une importance fondamentale à mon avis, qui m'ont été communiqués par l'entremise des

[*Text*]

correspondence with the National Parole Board. I would have responded in exactly the same way had that information been provided to me in a private law. I admit it looks as if we were under public pressure because the information was provided through *The Toronto Sun*.

I have also been personally involved in the Maisie Clark case. There has been a number of applications for an early release for different reasons. Because of privacy I cannot reveal them. I thought it was important for the board to see Maisie Clark. Very experienced board members and the vice-chairman of the board looked at the case. There was very comprehensive material and all kinds of reports in the case. I finally decided to recommend to the Solicitor General for a royal prerogative.

I take full responsibility for that case. I was personally involved in it and there was no pressure whatsoever from any kind of political source. It is actually amazing how little contact there is at the political level about individual cases.

If something goes wrong, I will often explain to the Solicitor General what we have been doing and what happened in the case, but I have never experienced any kind of attempt from this Minister or any other Minister to influence our decision-making.

So far as the Maisie Clark TV program is concerned, Mr. Horner, we have a copy of it and we would be pleased to make it available to you.

Mr. Horner: Thank you. I would like to have that. Do you agree with the reporting in that program?

Mr. Ingstrup: No, because I am biased. I know the facts.

Mr. Horner: You are saying they do not.

Mr. Ingstrup: I do not see the facts as they might.

Mr. Horner: I understand that you have studied the Maisie Clark case and you made recommendations to the Minister for a royal prerogative of mercy.

Mr. Ingstrup: Yes.

Mr. Horner: Can you impart to this committee what brought you to make those recommendations?

Mr. Ingstrup: I have very extensive material on the case, but I cannot reveal what it is. There are reports from the case management team in the institution and from the wardens, psychologists, several psychiatrists and people who have been involved in parole, conditional release and

[*Translation*]

médias et non au moyen d'une correspondance envoyée directement à la Commission nationale des libérations conditionnelles. J'aurais réagi exactement de la même façon si cette information m'avait été communiquée à titre privé. Je reconnais que cela peut sembler une pression exercée par l'opinion publique étant donné que l'information a été fournie par l'entremise du *Toronto Sun*.

J'ai été personnellement impliqué dans l'affaire Maisie Clark. Il y a eu un certain nombre de demandes de libération anticipée pour différentes raisons. Pour des raisons confidentielles, je ne peux les révéler ici. J'ai considéré qu'il était important que la Commission voie Maisie Clark. Des membres d'expérience ainsi que le vice-président de la Commission se sont penchés sur cette affaire. Le dossier était très complet et il y avait toutes sortes de rapports. J'ai finalement décidé de recommander au Solliciteur général que l'on fasse usage de la prérogative royale.

Je prends l'entière responsabilité de cette affaire. J'ai été personnellement impliqué et aucune pression politique n'a été exercée, quelle qu'en soit la source. Je suis d'ailleurs surpris de voir qu'il y a aussi peu de contact au niveau politique concernant les cas particuliers.

En cas de problème, il m'arrive souvent d'expliquer au Solliciteur général comment nous avons agi et ce qui s'est passé dans l'affaire en question, mais jamais je n'ai vu le ministre, ou un autre, chercher à influencer nos décisions.

Pour ce qui est de l'émission de télévision sur Maisie Clark, monsieur Horner, nous en avons copie et je serais heureux de vous la faire parvenir.

M. Horner: Merci. C'est avec plaisir que j'en prendrai connaissance. Etes-vous d'accord avec ce qui est dit dans cette émission?

M. Ingstrup: Non, car j'ai un préjugé. Je connais les faits.

M. Horner: Cela revient-il à dire qu'ils ne les connaissent pas?

M. Ingstrup: Je ne vois pas les faits comme eux.

M. Horner: Si je comprends bien, vous avez étudié l'affaire Maisie Clark et vous avez recommandé au ministre que l'on fasse usage de la prérogative royale du pardon.

M. Ingstrup: En effet.

M. Horner: Pouvez-vous dire à ce comité ce qui vous a amené à faire cette recommandation?

M. Ingstrup: J'ai tout un dossier sur cette affaire, mais je ne peux divulguer mes informations. Des rapports ont été rédigés par l'équipe de gestion des cas au sein de l'établissement, par les gardes, les psychologues, plusieurs psychiatres et par des personnes oeuvrant dans le milieu

[*Texte*]

institutional life for years and years. They are very experienced people.

When Maisie Clark was seen by the parole board, I asked that all the most experience people in that region see her. It is not a decision or recommendation made by inexperienced board members. I talked to these board members afterwards to be absolutely sure that I had understood all facets and nuances in their statement. As I have to do, I made an assessment of the risks Maisie Clark would represent to society.

• 1035

We put a package together of conditions for that release, which everybody thought would ensure that the risk of Maisie Clark reoffending would be as close to zero as it could possibly be. It was not an easy decision, and actually we do make very few of them. On that basis, I was comfortable recommending to the Minister that Maisie Clark should be released.

If you look at our track record, it definitely shows we do not intend to do this every second day. However, there are cases, Mr. Chairman and Mr. Horner, where you feel things are so different from anything you have ever seen before, that this kind of decision is the right one. That was my conclusion.

Mr. Horner: As I have said before, I wish you well in your public information as to the success rate of the National Parole Board. However, I think you can see that the perceptions in the Mississauga area might be a little jaded. I hope you would start your public information with Mississauga, if you would please. Thank you very much, Mr. Chairman.

Mr. Nicholson: Thank you, Mr. Ingstrup, for the material you have provided. I particularly like the different figures you have given us. It makes it a little easier for us to understand just what you are dealing with.

Dr. Horner covered much of the case concerning Maisie Clark and the royal prerogative. For the record, I wonder if you could just tell us where and how the royal prerogative works. It seems to be sort of a different breed or a different attempt to let people out onto the street. I am sure there are quite a few people—I know people who called my office when that came to light asking just what this is. Is this something outside of the normal procedure? How often has the royal prerogative been used to release someone? Give us some of the process. I do not think I have heard you speak on this before, until Dr. Horner raised it.

[*Traduction*]

des libérations conditionnelles, des mises en liberté sous condition et de la vie en établissement depuis des années. Ce sont là des gens d'expérience.

Lorsque Maisie Clark a été vue par la Commission des libérations conditionnelles, j'ai demandé à toutes les personnes ayant le plus d'expérience dans la région concernée de la voir. Ce n'est pas là une décision ou une recommandation émanant de membres inexpérimentés de la Commission. J'ai discuté plus tard avec ces membres de la Commission afin d'être absolument certain que j'avais bien compris tous les tenants et les aboutissants de leur position. Comme c'est mon rôle, j'ai procédé à une évaluation des risques posés à la société par Maisie Clark.

Nous avons mis à cette libération tout un ensemble de conditions permettant de faire en sorte que le risque de récidive de Maisie Clark soit aussi proche que possible de zéro. La décision n'a pas été facile et, d'ailleurs, nous en prenons très peu de ce genre. Ceci ayant été fait, c'est sans arrière-pensée que j'ai pu recommander au ministre la libération de Maisie Clark.

Regardez la façon dont nous travaillons et vous voyez bien que nous n'avons pas l'intention d'agir ainsi à tout bout de champ. Il y a cependant des cas, monsieur le président et monsieur Horner, où vous êtes en présence d'une situation si différente de tout ce que vous avez pu voir auparavant que ce type de décision apparaît comme étant le seul possible. Ce sera ma conclusion.

M. Horner: Je le répète, je souhaite que vous parveniez à faire connaître à l'opinion publique les succès obtenus par la Commission nationale des libérations conditionnelles. Vous pouvez voir, cependant, que la perception qu'on en fait dans la région de Mississauga est légèrement différente. J'espère que vous commencerez votre campagne d'information par Mississauga. Je vous remercie, monsieur le président.

M. Nicholson: Merci, monsieur Ingstrup, de la documentation que vous nous avez fournie. Je relève en particulier l'intérêt des différents chiffres que vous nous avez communiqués. Il nous est ainsi plus facile de comprendre de quoi nous parlons.

M. Horner a pratiquement épuisé la question de l'affaire Maisie Clark et de la prérogative royale. J'aimerais cependant qu'il soit consigné au dossier que je me pose des questions sur le fonctionnement dans la pratique de la prérogative royale. Il semble que ce soit là un moyen ou une tentative nouvelle de laisser les gens courir en liberté. Je suis sûr qu'il y a bien des gens qui se posent la question et j'en connais qui m'ont appelé à mon bureau pour savoir exactement de quoi il retournait. S'agit-il d'un mécanisme sortant de la procédure normale? A-t-on eu souvent recours à la prérogative royale pour libérer une personne incarcérée? Parlez-nous de cette procédure. Je ne pense pas vous l'avoir entendu évoquer avant que M. Horner n'en parle.

[*Text*]

Mr. Ingstrup: Mr. Chairman, I would be pleased to ask Mr. Therrien to explain the technical part of it to you.

As far as numbers are concerned, I can tell you that when we are talking about serious cases, murder cases and life sentences—that is usually where these things are getting a high profile—we are down to less than 10 cases, less than 8 cases since 1980.

I have actually asked one of our employees to go through all these cases we know of, and try to follow these people and see what actually happened afterwards. I am interested in knowing what happened to these individuals later on in life. When that is done, I will be pleased to share it with you. However, the number is very, very limited. I think that is the whole purpose of the Royal Prerogative of Mercy. That is not a thing we use on a daily basis, but only when it is really needed. The technicalities of it can be explained by Mr. Therrien.

Mr. Daniel Therrien (Legal Counsel, National Parole Board): The royal prerogative is a mechanism that has existed for centuries in England and it has been imported here. Essentially it is a pardon granted to individuals who have been sentenced to imprisonment. There are many remedies available under the royal prerogative. You can have remission of sentence. You can have what is essentially a parole but before the inmate is eligible for parole.

That is what happened in the Maisie Clark case. Essentially what happened is that even though Mrs. Clark was not eligible for parole under the Parole Act, we were able to use this mechanism, which is very exceptional, to grant a parole-type release to an individual. However, as Mr. Ingstrup said, this is an exceptional measure, which is used very infrequently.

Mr. Nicholson: How would a case like that be brought to your attention? How would you get involved with one?

• 1040

Mr. Therrien: Either because the inmate would make an application for it directly or other people would be concerned. Normally, I would say that it is based on an application by the inmate himself.

Mr. Nicholson: Was that the case on this occasion?

Mr. Ingstrup: Do you mean in Maisie Clark's case?

Mr. Nicholson: Yes.

Mr. Ingstrup: Yes, but it was also supported. In that particular case I think I can safely reveal that it was supported by people from the system, and even supported by fellow inmates.

[*Translation*]

M. Ingstrup: Monsieur le président, c'est avec plaisir que je demanderai à M. Therrien de vous expliquer comment cette procédure fonctionne dans la pratique.

Pour ce qui est des chiffres, je peux vous dire qu'en ce qui a trait aux affaires graves, aux affaires de meurtre et aux peines d'emprisonnement à perpétuité—c'est habituellement dans ce genre d'affaires que tout le monde en parle—le nombre de cas est inférieur à 10, il est inférieur à 8 depuis 1980.

J'ai en fait demandé à l'un de nos employés de faire un suivi sur toutes ces affaires et de voir ce qu'ont fait ces gens par la suite. Je veux savoir ce qu'il est advenu de ces gens pendant le reste de leur vie. Lorsque ce sera fait, je vous communiquerai les résultats avec plaisir. Toutefois, on parle ici d'un petit nombre, d'un très petit nombre de personnes. Je pense que cela en fait la raison d'être de la prérogative royale du pardon. Ce n'est pas une chose qu'on peut utiliser tous les jours; il ne faut y recourir que lorsque c'est vraiment nécessaire. M. Therrien pourra vous en expliquer en détail le fonctionnement.

M. Daniel Therrien (conseiller juridique, Commission nationale des libérations conditionnelles): La prérogative royale est un mécanisme qui existe depuis des siècles en Angleterre et qui a été transposée au Canada. En substance, c'est un pardon accordé à des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement. De nombreux moyens de recours sont disponibles en vertu de la prérogative royale. Il peut y avoir une remise de peine. Il peut s'agir aussi pour l'essentiel d'une libération conditionnelle, mais avant que le détenu soit admissible à la libération conditionnelle.

C'est ce qui s'est passé dans l'affaire Maisie Clark. En l'occurrence, même si M^me^ Clark n'était pas admissible à une libération conditionnelle en vertu de la Loi sur les libérations conditionnelles, nous avons pu recourir à ce mécanisme, à titre très exceptionnel, pour lui accorder un régime s'apparentant à la libération conditionnelle. Toutefois, comme l'a dit M. Ingstrup, il s'agit là d'une mesure exceptionnelle à laquelle on recourt rarement.

M. Nicholson: Comment une telle affaire est-elle portée à votre attention? Comment en venez-vous à vous impliquer dans ce genre d'affaire?

M. Therrien: Soit parce que le détenu en a fait la demande directement, soit que d'autres personnes aient manifesté de l'intérêt. Normalement, je dirais que c'est fondé sur une demande du détenu lui-même.

M. Nicholson: Était-ce le cas cette fois-ci?

M. Ingstrup: Vous voulez dire dans le cas de Maisie Clark?

M. Nicholson: Oui.

M. Ingstrup: Oui, mais avec l'appui d'autres personnes. Dans ce cas particulier, je crois pouvoir vous révéler que la demande était appuyée par d'autres personnes du système judiciaire, et même par d'autres détenus.

[*Texte*]

Mr. Nicholson: Thank you very much.

Mr. Ingstrup: Which makes a case very, very unique.

The Chairman: Mr. Ingstrup, in figure 4 on page 19 of your brief you show the number of individuals on register for rape and aggravated sexual assault at 2%. Does that 2%, or would the figures in figure 4 include individuals who are on mandatory supervision or on full parole, or is it just those individuals who are incarcerated in federal institutions?

Mr. Ingstrup: My understanding is that it is the inmate population. It is only those who are in the institutions. I do not think we have a breakdown of the supervision population, but we could provide you with one if you would like to have one.

Mr. Nicholson: It is just that I have a couple of questions about that.

It seems to me that the number of the prison population for rape and aggravated sexual assault seems low in relation to other offences that are listed there. This is just a suspicion of mine that I would like to try on you to see if there is any basis to it at all.

I know when an individual is sentenced for some type of sexual offence, at the beginning of the system there is usually a considerable attempt by his defence lawyer, sometimes with the sympathy of the court, to have the sentence as low as possible, or have a sentence of two years less a day so that an individual is not in a federal institution, because there is a belief that people who are guilty of a sexual offence are at greater risk, greater danger in the prison population.

Now, at the other end of the system, do you feel that there is any pressure or any belief among parole board members to get these people out of federal institutions for the same reason, that they are at greater risk to themselves from other inmates? Let me ask you to comment on that.

Mr. Ingstrup: It is very difficult for me to comment, Mr. Chairman, on the front end decisions, on the sentences. Maybe Mr. Therrien will know more about that.

However, I do know there is definitely no tendency among board members to get people who have committed sexual offences out earlier. On the contrary, we see murder, attempted murder, manslaughter, serious assaults and serious sexual offences as serious offences which require a very low likelihood of recidivism to keep them until mandatory supervision.

To the best of my knowledge there is nothing to indicate that this is a general attitude among board members. The policies on decision-making that we will be

[*Traduction*]

M. Nicholson: Merci.

M. Ingstrup: De sorte que ce cas est exceptionnel.

Le président: Monsieur Ingstrup, au tableau 4 de la page 19 de votre mémoire, vous indiquez que le nombre des détenus condamnés pour viol ou pour agression sexuelle grave s'élève à 2 p. 100. Ces 2 p. 100, ou les chiffres du tableau 4, comprennent-ils les personnes sous surveillance obligatoire ou en libération conditionnelle totale, ou seulement celles qui sont incarcérées dans un établissement fédéral?

M. Ingstrup: Sauf erreur, il s'agit de la population des détenus, c'est-à-dire ceux qui sont en établissement. Nous n'avons pas précisé, je pense, le nombre de personnes visées par le régime de surveillance, mais nous pourrions vous donner les chiffres, si vous le désirez.

M. Nicholson: J'ai simplement quelques questions à poser à ce sujet.

Il m'a semblé que le pourcentage de la population carcérale purgeant une peine pour viol et agression sexuelle grave était faible par rapport aux autres délits figurant sur la liste. J'ai quelques idées à ce sujet et je voudrais sonder le terrain auprès de vous.

Je sais que lorsqu'une personne est condamnée pour un crime sexuel, des pressions sont exercées en amont de la procédure judiciaire, notamment par l'avocat de la défense, qui jouit parfois de la sympathie de la cour, pour réduire la peine au minimum ou obtenir une condamnation de deux ans moins un jour pour que l'inculpé ne soit pas incarcéré dans un établissement fédéral, car on a l'impression que les auteurs de délits sexuels sont davantage exposés à des risques ou à des dangers en prison.

À l'autre extrémité, soit en aval du système, avez-vous l'impression qu'on exerce des pressions analogues ou les membres de la commission des libérations conditionnelles sont-ils incités, pour les mêmes raisons, à faire sortir ces détenus des établissements fédéraux, pour les protéger contre les autres détenus? Pourrais-je connaître votre avis sur cette question?

M. Ingstrup: Je suis mal placé, monsieur le président, pour vous donner une réponse satisfaisante, puisque je me trouve moi-même en aval du processus. Peut-être que M. Therrien en sait davantage.

Malgré tout, je crois pouvoir vous dire que les membres de la commission n'ont absolument pas tendance à faire sortir plus tôt les auteurs de délits sexuels. Bien au contraire, nous considérons l'homicide volontaire, les tentatives de meurtre, l'homicide involontaire, les agressions graves et les agressions sexuelles graves comme des crimes majeurs pour lesquels on doit s'assurer que les probabilités de récidive sont extrêmement faibles avant d'autoriser la surveillance obligatoire.

Pour autant que je sache, par conséquent, rien ne permet de croire que cette attitude soit présente chez les membres de la commission. Les lignes directrices sur la

[*Text*]

implementing on February 1 next year also clearly indicate that we have to be particularly careful when we are dealing with this particular category of people. That has been out for consultation among all board members and none of them have suggested we should be more lenient with rapists or people who have committed serious sexual offences.

Mr. Nicholson: I just wondered about that. Sometimes you will see a judge's comments saying he is giving a guy two years less a day because of what might happen to him in a federal institution and that sort of thing.

I am glad to hear you say that you have not come across any instances where someone's parole may have been hurried a bit because of the danger that was posed to him by being in a federal institution.

Mr. Ingstrup: Mr. Chairman, if I may just add: we have talked a lot about these things lately in the development of our decision policies, who is it that we would like to see released earlier and who is it that we think we should be keeping a little bit longer, and who is it that we would definitely want to undergo certain kinds of treatment in the institutions. I have never heard any board member mention throughout these discussions that here is a group that for certain reasons we should try to get out earlier, so I do not believe this.

• 1045

Mr. Nicholson: Parole officers are presently under the jurisdiction of the Correctional Service of Canada, not the National Parole Board.

Mr. Ingstrup: That is correct.

Mr. Nicholson: What advantages would you see to having them as employees of the National Parole Board, as opposed to Correctional Services Canada?

Mr. Ingstrup: Well, this issue has been discussed very vividly over the last many, many years, and my personal opinion is that very strong arguments can be made for both solutions.

Having parole officers under the jurisdiction of the Correctional Service of Canada allows for continuity in the planning of a person's way through the sentence, and it makes a lot of sense to me that the people who are doing the treatment and the release planning in the institutions have to have a certain control over what is going to happen later on.

As far as arguments in favour of having the parole service with the National Parole Board are concerned, I think if that was the case the reporting lines would be shorter. It would be more possible to have joint policies in place for the release decisions and the subsequent supervision. There would be other obvious organizational

[*Translation*]

prise de décisions, qui entreront en vigueur le 1er février de l'an prochain, montrent également qu'il nous faut être particulièrement vigilants lorsque nous traitons avec cette catégorie particulière de détenus. Ces lignes directrices ont été examinées par tous les membres de la commission et personne n'a donné à entendre qu'elles devraient être moins sévères pour les violeurs ou les autres auteurs de délits sexuels graves.

M. Nicholson: C'est une idée qui me passait par la tête. Il arrive qu'on entende un juge dire qu'il s'est limité à une peine de deux ans moins un jour par crainte de ce qui pourrait arriver à l'inculpé dans un établissement fédéral.

Je suis heureux d'entendre que vous ne connaissez pas de cas où la mise en liberté conditionnelle a été accélérée en raison des dangers auxquels un détenu serait exposé dans un établissement fédéral.

M. Ingstrup: Monsieur le président, permettez-moi d'ajouter ceci: nous avons beaucoup parlé de ces questions dernièrement en élaborant nos lignes directrices sur la prise de décisions. Nous nous sommes interrogés sur les catégories de détenus qu'il convenait de libérer un peu plus tôt, de garder en prison plus longtemps ou de soumettre à un traitement en établissement. Il ne m'est jamais arrivé d'entendre, au cours de ces discussions, un membre de la commission soutenir qu'il était souhaitable de faire sortir plus tôt de l'établissement un groupe ou un autre. Je ne crois donc pas que ce sentiment existe.

M. Nicholson: Les agents de liberté conditionnelle relèvent actuellement du Service correctionnel du Canada et non de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

M. Ingstrup: C'est exact.

M. Nicholson: Y aurait-il des avantages, à votre avis, à ce que ces agents soient employés par la Commission nationale des libérations conditionnelles plutôt que par le Service correctionnel du Canada?

M. Ingstrup: Cette question fait l'objet d'un âpre débat depuis déjà de nombreuses années et, personnellement, je pense que les deux solutions comportent des avantages incontestables.

Le fait que les agents de liberté conditionnelle relèvent du Service correctionnel du Canada permet une planification continue du dossier des détenus pendant toute la durée de la peine et il m'apparaît logique que les responsables du traitement ainsi que de la planification de la libération conservent leur droit de regard aux étapes ultérieures.

Le principal argument en faveur de la Commission nationale des libérations conditionnelles à titre d'employeur des agents de liberté conditionnelle, c'est que la hiérarchie serait beaucoup moins lourde. Il serait en outre possible d'appliquer les mêmes lignes directrices pour les décisions de libération et de surveillance

[*Texte*]

advantages in having things within one organization. However, the advantages in having these two areas under the National Parole Board's jurisdiction would then perhaps be to a certain extent offset by the complications it would create between the supervisors and the institutional people.

It is therefore very difficult for me to say what would be the best solution. Obviously, Parliament decided 10 years ago that it was better to have it under the Correctional Service of Canada than under the National Parole Board.

Mr. Lawrence: Has the steering committee conducting the review of sentence-management policies and programs, of which you are a part and of which your staff are part of the working group, made its report to the Solicitor General?

Mr. Ingstrup: No, Mr. Chairman. The report is due January 15. I have been constantly in touch with the people who are on that committee, on the working group, and they are making progress. I do not see any delays in the process.

Mr. Lawrence: Under those circumstances, I suppose you do not want to share with us any of your opinions or conclusions that you might be making in that or. . .

Mr. Ingstrup: Mr. Lawrence, I would definitely prefer to wait.

Mr. Lawrence: Yes, I suppose we should go after the Solicitor General when we want to know that.

I would be interested in your comments on the sentencing commission recommendations regarding the abolition of parole and what they want to substitute for parole.

Mr. Ingstrup: I think it is in some ways implicit in what I have been saying, that I am holding a job which I actually think makes sense.

Mr. Lawrence: I hope so.

Mr. Ingstrup: Therefore, I believe parole and conditional release in one form or the other is an important part of any criminal justice system. I believe it is a very primitive way of expressing the philosophy, but I believe society is better protected if the inevitable transition back to society from institutions is managed, is controlled, is supported and is conducted in a way that gives us a possibility to bring people back into the institutions if we see signs of deterioration in their behaviour.

• 1050

Therefore, conditional release is an important strategy, an important method in our attempts to reduce crime in our society.

[*Traduction*]

subséquentes. On peut penser, par ailleurs, à d'autres avantages organisationnels découlant de la compétence d'un seul organisme. Toutefois, les avantages qu'il y aurait à confier ces deux secteurs à la Commission nationale des libérations conditionnelles seraient peut-être dans une certaine mesure neutralisés par la complication des rapports existant entre les surveillants et les employés de l'établissement.

Il m'est donc très difficile de trancher. Manifestement, toutefois, le Parlement a décidé, il y a dix ans, qu'il était préférable de confier cette responsabilité au Service correctionnel du Canada plutôt qu'à la Commission nationale des libérations conditionnelles.

M. Lawrence: Le comité de direction de l'examen de la politique et des programmes de gestion des peines, dont vous faites partie et dont le groupe de travail est constitué en partie par des membres de votre personnel, a-t-il présenté son rapport au Solliciteur général?

M. Ingstrup: Non, monsieur le président. Le rapport doit être déposé le 15 janvier. J'ai communiqué régulièrement avec les membres du comité et du groupe de travail. Les travaux avancent rondement et je n'entrevois pas de retard.

M. Lawrence: Dans ce cas, j'imagine que vous ne tenez pas à nous faire part de vos opinions ou de vos conclusions dans ce cadre. . .

M. Ingstrup: Monsieur Lawrence, je préférerais effectivement attendre.

M. Lawrence: Je comprends, et j'imagine que nous pouvons toujours nous adresser au Solliciteur général lui-même.

Je serais curieux de connaître votre avis sur les recommandations de la Commission de l'application de la peine concernant la suppression de la libération conditionnelle et la solution de rechange proposée.

M. Ingstrup: En un sens, ce que j'ai dit suggère implicitement que je suis convaincu d'exercer une fonction qui a sa raison d'être.

M. Lawrence: Je l'espère.

M. Ingstrup: Par conséquent, je suis d'avis que la libération conditionnelle, sous une forme ou une autre, est un élément important de tout système de justice pénale. Il s'agit peut-être encore d'une méthode primitive d'appliquer le principe qui en est à l'origine, mais je pense que la société est mieux protégée si la réinsertion inévitable du détenu dans la société se fait de façon réfléchie, contrôlée, encadrée, permettant un retour en arrière, c'est-à-dire la remise en établissement, s'il y a des signes de détérioration du comportement.

C'est pourquoi la libération conditionnelle est stratégiquement importante et constitue un élément irremplaçable des mesures adoptées pour essayer de réduire le nombre de crimes dans notre société.

[*Text*]

If you look at the figures I have included on page 32 of my presentation this morning, if parole is abolished is it likely that we are going to see fewer people than the 739 commit new offences during the same period of time? I doubt it. We cannot prove it. It is a belief based on many, many years of experience in this field. It is also, I believe, strongly shared by correctional experts in all other jurisdictions. I worked for 10 years with the Council of Europe. I attended their correctional experts' meetings. I have been on committees on these issues, and, to the best of my knowledge, it has never been doubted that one way or the other the transition back to the community has to be managed.

I am not saying that our system is perfect. I am not saying that we could not make improvements. But I am saying that the concept of conditional release is very, very important to the best of my understanding.

Mr. Jepson: When we were on our tour in various prisons a couple of weeks ago, I put the very question to the lifer group. I stated that it was my sense that the parole system was probably one of the greatest demoralizing factors amongst prisoners, particularly those doing longer sentences, because it is constantly raising and lowering expectations of those prisoners. They are doing their time with prisoner B on similar sentences; they feel that their conduct has been just as solid as prisoner B's, yet prisoner B gets his and they do not. I said: would you not be happier with the fact that, when on judgment day you get, if you will, 10 years, you know that come April 1, 1997, you will be re-entering society and that you have a clear understanding what your time is going to be, subject to good behaviour, and that you structure your life thereon and take those courses and opportunities to establish yourself for re-entering society; would that not be a better system?

Also, the public would clearly understand that a 10-year sentence is a 10-year sentence. They would not be faced with a situation where they hear that a nine-year sentence for manslaughter really in effect amounts to possibly three years. There would be a much clearer picture and justice would be seen to be served by the public; in fact it would be served.

Surprisingly enough, the lifers group I asked that question to conceded that there was a lot of merit to that system.

Mr. Ingstrup: I think these offenders have told you exactly what a lot of offenders feel. I think many of them would prefer not to have a parole system. It does not surprise me, because who would not prefer to be released

[*Translation*]

Reportez-vous aux chiffres que j'ai présentés à la page 32 de mon exposé de ce matin. Sans les libérations conditionnelles, le nombre de personnes à commettre de nouveaux délits, pendant la période envisagée, serait-il vraisemblablement inférieur à 739? Personnellement, j'en doute. Nous ne pouvons pas le prouver. Cette conviction est fondée sur un très grand nombre d'années d'expérience dans le domaine. Elle est d'ailleurs partagée, je pense, par les spécialistes du service correctionnel de tous les autres pays. J'ai travaillé pendant dix ans auprès du Conseil de l'Europe. J'ai assisté aux réunions des experts des services correctionnels. J'ai participé à des comités chargés d'examiner ces questions et, que je sache, il n'a jamais été mis en doute que d'une façon ou d'une autre, il fallait gérer la réinsertion du détenu dans la société.

Je ne prétends pas que notre système soit parfait. Je ne dis pas qu'il ne pourrait être amélioré. J'affirme, cependant, que le principe des libérations conditionnelles a sa raison d'être.

M. Jepson: Lorsque nous avons fait la tournée de diverses prisons il y a quelques semaines, j'ai posé cette même question au groupe des condamnés à perpétuité. J'ai avancé que le régime des libérations conditionnelles était sans doute extrêmement démoralisant pour les prisonniers, surtout pour ceux qui purgent une peine de longue durée, en suscitant constamment des espoirs et des déceptions. Ainsi, par exemple, le prisonnier A peut être arrivé dans un établissement en même temps que le prisonnier B pour purger la même peine. Le prisonnier A a l'impression que son comportement est demeuré tout aussi exemplaire que celui du prisonnier B. Or, le prisonnier B obtient sa libération conditionnelle et non pas le prisonnier A. Je leur ai demandé s'ils ne préféreraient pas connaître, une fois pour toutes, le jour de leur jugement, quelle serait la durée de leur peine. Ainsi ces personnes sauraient qu'à telle ou telle date, elles seraient réinsérées dans la société, compte tenu évidemment de leur comportement, et qu'elles auraient alors à structurer leur vie en conséquence. Ce système ne serait-il pas préférable?

En outre, le public n'aurait pas de questions à se poser: une peine de 10 ans de prison serait une peine de 10 ans de prison. La population ne serait pas scandalisée d'apprendre qu'un homme condamné pour homicide involontaire à neuf ans d'emprisonnement n'est en réalité assujetti qu'à trois ans à peine. Les règles du jeu seraient plus nettes pour tout le monde et la justice apparaîtrait mieux administrée aux yeux du public. En fait, elle le serait effectivement mieux.

A mon étonnement, le groupe des condamnés à perpétuité à qui j'ai posé la question a convenu du bien-fondé du système que j'évoquais.

M. Ingstrup: Je pense que ces détenus ont exprimé un sentiment général. Bon nombre d'entre eux se passeraient volontiers du régime des libérations conditionnelles. Je ne suis pas étonné, car qui voudrait être soumis à des

[*Texte*]

without any kind of control as opposed to being controlled for a while at the time of release.

I also believe that you, Mr. Jepson, and those offenders are right in saying that there is some attraction to very clear, very simple systems: nine years are nine years and not three years or something between three and nine years. That is, by the way, one of the main arguments in the report of the Canadian Sentencing Commission. They are saying that we need to have a system that is easier to understand, and I do not disagree with that.

• 1055

However, the price of a simple system may be too high. If the price of a clear and simple system is more crime in our society, then I would not recommend to make the system that simple.

I have been a penal warden for a great many years. I know inmates, at least some inmates, pretty well. Some of them have said to me—I had parolling authority in the system where I worked at the time—they would rather know when they were to be released instead of having this parole system hanging over their head. I said it is not a big problem, we just make a decision right away that you will not be parolled, you will serve your sentence until the end of it.

Actually, most of them tended to change their mind as we approached the time of parole, so I think we should be careful in paying too much attention to what inmates are saying and how they are answering these very abstract questions. However, I do think it is very important too and it is possible to accommodate both needs—the needs of the offenders for more clarity, more transparency in the parole system and, on the other hand, society's obvious need for better protection.

I met with the lifers' group of Collins Bay some months ago. It was a very, very interesting evening, and I spent three hours with them. I put our draft policies in front of them and said: what do you people think about this; these are the things we would like to put in place and you are going to live by them.

They looked at them and they said they liked it because it made it more obvious to them what is important in order to get out of the institution, what it is they have to get on with in order to meet the expectations of the National Parole Board.

One of them asked me: does this also mean that some of us may never be released if we represent such a high risk at the outset that it cannot be offset through participation in programs? I said yes. The thing we are

[*Traduction*]

contrôles au moment de sa libération plutôt que de jouir d'une entière liberté immédiate?

Je pense également que vous, monsieur Jepson, et que ces détenus avaient raison de dire que les systèmes simples et clairs ne manquent pas d'attraits: après tout, neuf ans c'est neuf ans et non pas trois ans ou une durée quelconque entre trois et neuf ans. D'ailleurs, c'est là un des principaux arguments du rapport de la Commission canadienne de l'application de la peine. Ce que soutient cette commission, c'est que le système doit être facile à comprendre, et je suis d'accord avec elle sur ce point.

Toutefois, le prix d'un système simple pourrait bien être trop élevé. Si ce prix est l'augmentation du nombre de crimes dans la société, je n'en recommanderais certes pas l'adoption.

J'ai été directeur de prison pendant de nombreuses années. Je connais les détenus, du moins certains détenus, personnellement. Quelques-uns d'entre eux m'ont dit bien clairement—car j'avais le pouvoir d'autoriser des libérations conditionnelles dans l'établissement où je travaillais à l'époque—qu'ils préféreraient connaître la date de leur libération plutôt que d'être soumis à ce régime des libérations conditionnelles et de ne pas savoir sur quel pied danser. Je leur disais alors que si c'était là leur voeu il n'y avait pas de problème, puisque je pouvais décider sur le champ d'annuler leur programme de libération conditionnelle et de leur faire purger leur peine jusqu'au bout.

A vrai dire, la plupart d'entre eux changeaient d'idée à mesure qu'approchait la date d'admissibilité à la libération conditionnelle. Il faut donc en prendre et en laisser lorsqu'on discute avec les détenus, surtout si la question porte sur un principe fondamental. Néanmoins, je suis moi-même convaincu de l'importance de la clarté et je crois qu'il est possible de concilier des deux objectifs: d'une part, le besoin de clarté et de transparence du régime de libération conditionnelle pour les détenus, et d'autre part, le besoin de protection de la société.

J'ai rencontré le groupe des condamnés à perpétuité de Collins Bay il y a quelques mois. Nous avons passé une soirée extrêmement intéressante en discutant pendant trois heures. Je leur ai présenté notre projet de lignes directrices en leur demandant ce qu'ils en pensaient. Je leur ai dit que nous avions l'intention de les adopter et que, par conséquent, ils y seraient soumis.

Ils les ont donc étudiées et ils se sont déclarés satisfaits car il leur semblait que les règles étaient mieux définies pour leur sortie de l'établissement. Ils comprenaient mieux désormais ce qu'il leur fallait faire pour répondre aux exigences de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

L'un d'entre eux m'a demandé s'il était décrété d'avance que certains détenus présentaient un risque trop élevé pour la société, malgré la participation aux divers programmes. J'ai répondu que oui. Nous essayons de

[*Text*]

trying to do here is to manage risks, so some of you may never be released under these policies while others may be released provided you follow the recipe in our decisions. They expressed a lot of support for it. Actually, they wanted—

Mr. Jepson: With due respect, Mr. Ingstrup, if I were a lifer in a prison and I was meeting with the head of the National Parole Board, I think I would be inclined to be quite agreeable with what you had to say as well. I would not want to try to get on the wrong side.

When we are talking about the absolute sentence, the 10-year sentence—that is not to say it cannot be improved upon with maybe some other amending formulas to ensure the protection of society, not that I am trying to get away with removing you from a position—I am just saying I think this is a concept that is very worthy of serious consideration, and the prisoners surprised me, quite frankly, in their reaction to the extent that it was.

Mr. Ingstrup: I think inmates, like all the rest of us, like some structure in life, they want some predictability in life. The question to me is not: do we create this clarity and predictability by eliminating a system that otherwise works well? The question to me is: is it possible for us to make the system more predictable, more transparent and at the same time maintain the values the system, in my opinion, clearly has?

Mr. Lawrence: So have you made any formal or informal responses to the Department of Justice respecting the Canadian Sentencing Commission?

Mr. Ingstrup: Not yet. We are working within the ministry with the secretariat, the Correctional Services of Canada and other agencies on a response to the Canadian Sentencing Commission because we would like to have the benefit of the other component's viewpoints as well. However, I—

Mr. Lawrence: Is there any problem with this committee having a copy of that when you make it?

Mr. Ingstrup: I think we would be submitting it to the Solicitor General. It would be his answer, so—

The Chairman: We will ask him. He is coming next week.

• 1100

Mr. Lawrence: With respect to the *Working Paper on Conditional Release*, are you making a response to that?

Mr. Ingstrup: Yes. The National Parole Board has invited our provincial colleagues—the boards of Quebec, Ontario, and British Columbia—to work with us on possible viewpoints to share with the Correctional Law Review. We are developing a fairly comprehensive document that will be submitted as soon as it is finalized

[*Translation*]

gérer le risque, de sorte qu'en vertu de ces lignes directrices certains détenus ne seront jamais libérés tandis que d'autres pourront l'être s'ils se conforment aux exigences. Au total, ils se sont montrés en faveur des lignes directrices. Ils voulaient même. . .

M. Jepson: Sans vouloir vous contredire, monsieur Ingstrup, il faut bien avouer que si je purgeais une peine d'emprisonnement à perpétuité et que je rencontre le directeur de la Commission nationale des libérations conditionnelles, je serais enclin à me montrer raisonnable et à abonder dans le même sens que vous. Je ne voudrais pas courir le risque de me retrouver du mauvais côté de la barrière.

Lorsque nous parlons de condamnation ferme, disons à une peine de 10 ans, cela ne veut pas dire qu'il ne doit pas exister simultanément d'autres formules de réadaptation destinées à protéger la société. Je n'essaie pas de changer votre point de vue, je dis simplement que cette idée mérite d'être prise au sérieux et que les prisonniers m'ont étonné, bien franchement, dans leur réaction devant cette éventualité.

M. Ingstrup: A mon avis, comme nous tous, les détenus aiment les choses structurées, qui sont prévisibles. Mais pour moi, la question n'est pas d'obtenir cette clarté et cette prévisibilité par la suppression d'un système qui fonctionne bien, mais d'en arriver à rendre le système plus prévisible et plus transparent tout en maintenant les valeurs qui le sous-tendent.

M. Lawrence: Êtes-vous intervenu officiellement ou officieusement auprès du ministère de la Justice au sujet de la Commission canadienne de l'application de la peine?

M. Ingstrup: Pas encore. Nous élaborons actuellement au ministère, en collaboration avec le secrétariat, le Service correctionnel du Canada et d'autres organismes, une réponse à la Commission canadienne de l'application de la peine, car nous voulons connaître également le point de vue de tous les intéressés. Toutefois, je. . .

M. Lawrence: Le comité pourrait-il obtenir copie du document une fois qu'il sera prêt?

M. Ingstrup: Nous le présenterons au Solliciteur Général. Il lui appartiendra alors. . .

Le président: Nous le lui demanderons. Nous le voyons la semaine prochaine.

M. Lawrence: Allez-vous également préparer une réponse au document de travail sur la libération conditionnelle?

M. Ingstrup: Oui. La Commission nationale des libérations conditionnelles a invité nos collègues provinciaux—les commisions du Québec, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique—à travailler avec nous en vue de la présentation de point de vue commun au comité de révision du droit correctionnel. Nous sommes en train

[*Texte*]

to the Correctional Law Review. It is probably not going to be something that is very definitive but something that may further the thinking within that process. Yes, we take that very seriously.

Mr. Lawrence: Let us look at the so-called horror cases, which you claim, quite justifiably I believe, are exceptions to the overall experience of the parole board and the Canadian public. I think it is only natural that a group of politicians should want to discuss these and find out more about them. The Ruygrok case had a great deal to do with the setting up of this subcommittee.

In all of these cases, as we get into them more and more, the main problem, as I see it, is the breakdown of the communications systems internally. The excuse always is that something important was not known: the police did not have a full enough report, or the judge's assessment was not available. This particularly seems to focus on the deliberations of the parole board all the time. We have also been told that some of these cases are not very typical. In many cases, the information in the hands of the parole board members is not complete. Why?

What is going wrong in the system? My God, these days, it should be easier than ever to have automatic data retrieval systems. Are these assessments of individuals within the system, are they not computerized now? Are they not able to be called up by you people quite simply? Is there not some monitoring and supervision of these things? Do you not have a check list? What is going wrong with the system that you people sometimes have to make very unfair judgments simply because you do not have the information at hand?

Mr. Ingstrup: It is a totally reasonable question and a totally reasonable observation. Information to the extent that we would like to have it is not always available. We are working hard to get a better information system and we are on our way.

This is not only as a result of the Ruygrok case, which was very tragic. I have discussed this at great length with Mr. Ruygrok to ensure that he understands and is in agreement with what we are doing, and he is. In that case, but also prior to that coroner's inquest, we have tried to make clearer expectations about the kind of information we need on the individual cases. We are still working very hard to get judges' comments and reasons on file, not only for the parole board but to get it on file at the time the Correctional Service of Canada has to look at these. We think it is important for the service as well, and so does the service.

[*Traduction*]

d'élaborer un document assez complet qui sera présenté aussitôt qu'il sera terminé, au comité de révision du droit correctionnel. Ce ne sera sans doute pas un document définitif, mais il aura l'avantage de définir des axes de réflexion. Oui, nous prenons ce document de travail très au sérieux.

M. Lawrence: Examinons un peu ce qu'il est convenu d'appeler les cas d'horreur qui, comme vous le dites très justement, je pense, constituent des exceptions dans l'histoire des libérations conditionnelles. Il est toutefois naturel que des dirigeants politiques s'intéressent à ces cas et cherchent à en savoir davantage. L'affaire Ruygrok n'est pas étrangère à la constitution de notre sous-comité.

Dans tous ces cas, au fur et à mesure que nous les étudions, le principal problème provient, d'après mon analyse tout au moins, d'une rupture du système interne de communications. L'excuse, c'est toujours qu'il y avait un élément important qui manquait: la police ne disposait pas d'un rapport suffisamment complet ou l'appréciation du juge n'était pas au dossier. Ce sont toujours les délibérations de la Commission des libérations conditionnelles qui sont en cause. On nous a dit que certains de ces cas n'étaient pas typiques. Bien souvent, l'information dont disposaient les membres de la Commission n'était pas complète. Pourquoi?

Qu'est-ce qui cloche dans le système? Pourtant, de nos jours, il ne devrait pas être si difficile d'avoir recours à un système automatisé d'extraction des données. Les rapports d'évaluation des détenus ne sont-ils pas informatisés à l'heure actuelle? N'est-il pas possible de les retrouver facilement? N'y a-t-il pas en place des mécanismes de suivi et de contrôle? Ne disposez-vous pas d'une liste de vérification? Qu'est-ce qui cloche dans le système, qui vous amène parfois à faire des erreurs de jugement tout simplement parce que l'information fait défaut?

M. Ingstrup: Vous posez là une question tout à fait pertinente et raisonnable. Or, il est vrai que nous ne disposons pas toujours de toute l'information que nous aimerions avoir. Nous faisons l'impossible pour améliorer le système d'information et nous progressons.

Cependant, nos efforts d'amélioration du système d'information n'ont pas seulement pour origine l'affaire Ruygrok, si tragique soit-elle. J'en ai longuement discuté avec M. Ruygrok afin de m'assurer qu'il comprend bien ce que nous faisons et qu'il est d'accord avec nous. Je peux vous dire que oui. Dans ce cas, mais également avant l'enquête du coroner, nous avons essayé de définir plus clairement la nature de l'information dont nous avions besoin sur les cas individuels. Nous continuons à faire notre possible pour verser dans les dossiers les commentaires et les motifs des juges, non seulement à l'intention de la Commision des libérations conditionnelles mais également au profit du Service correctionnel du Canada, pour qu'il puisse les consulter au moment voulu. Nous pensons d'ailleurs qu'il est important que le service dispose de dossiers complets.

[*Text*]

• 1105

With our new decision policies, it becomes even more obvious what has to be on file. In general, I have to say that within the limits of what is possible, the Correctional Service has provided us with as much information as we could reasonably expect.

Now, we are dealing with a lot of cases. Sometimes information is not there. It is often a judgment call as to how much available information should go to the board and what is going to be irrelevant.

One thing is certain, that if the board does not have the information, we will often be unable to know whether it exists or not. To that extent we are extremely dependent on our partners in the criminal justice system. We are independent in decision-making, but as far as information is concerned, we are totally dependent on our partners. We work very closely with them to ensure that all necessary information... However, we are not computerized yet.

Mr. Lawrence: You are not?

Mr. Ingstrup: No. We are working on a very, very important computerized system, which will be fully implemented within the next year and a half to two years, which will give us information about all the areas of importance to the National Parole Board. There will be a joint system between the National Parole Board and the Correctional Service of Canada, and, by the way, the Royal Canadian Mounted Police. It is taking a long time to develop it, but a lot of progress has been made in that area.

In the meantime, the Solicitor General has talked to his provincial counterparts in order to ensure their full co-operation with local police forces, judges, etc. A lot of work has been done by the Solicitor General, personally, as well.

Mr. Lawrence: Let me focus again on the Ruygrok case and Mr. Sweeney. This is a classic example of the whole system going wrong, obviously, in every manner, shape, or form. It may be unfair to focus in on that, but this is the best example we have at the moment.

Is there any directive, is there any power, is there any mandate within the board itself that if something is obviously missing in the file the board would ask where in the world it is and why they do not have this? Let us talk about a psychiatric evaluation or a physchologist's evaluation of the whole thing. The terrible thing about Mr. Sweeney, I gather, is there was never any assessment, never any meaningful evaluation done of the man, and therefore, obviously, there was no report in the file. If a thing like that comes before the board, does the board have the power, or have you ever given any directives to the board to toughen up and say that if there is not any psychiatric evaluation you are not going to deal with it

[*Translation*]

Grâce aux nouvelles lignes directrices sur la prise de décisions, les pièces à verser au dossier sont encore mieux mises en évidence. Je dois dire qu'en règle générale, dans les limites du possible, le Service correctionnel nous a communiqué toute l'information à laquelle nous pouvions raisonnablement avoir droit.

Bien sûr, les cas que vous évoquez sont fort divers. Parfois, l'information est effectivement absente. C'est que souvent quelqu'un doit porter un jugement sur l'ampleur de l'information à remettre à la commission et sur la pertinence des diverses pièces.

Chose certaine, en tout cas, si l'information n'est pas communiquée à la commission, celle-ci n'est pas en mesure de savoir si elle existe ou non. En ce sens, nous dépendons au plus haut point de nos collègues du système de justice pénale. Si nous demeurons entièrement indépendants dans notre prise de décisions, nous sommes, en revanche, tributaires de nos collègues sur le plan de l'information. Nous travaillons en étroite collaboration avec eux afin d'obtenir l'information nécessaire... Toutefois, celle-ci n'est pas encore informatisée.

M. Lawrence: Pas encore?

M. Ingstrup: Non. Les travaux d'informatisation sont en cours, mais cet important système ne sera implanté que d'ici un an ou un an et demi. Nous aurons alors accès à de l'information sur tous les éléments d'importance de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Il s'agit d'un système conjoint que la Commission des libérations conditionnelles partage avec le Service correctionnel du Canada, de même qu'avec la Gendarmerie royale. Les travaux progressent lentement en raison de la complexité du système, mais les choses vont bon train.

Entre-temps, le Solliciteur général est entré en communication avec ses homologues provinciaux afin d'obtenir toute la collaboration voulue avec la police locale, les juges, etc. Il faut dire que le Solliciteur général a mis personnellement la main à la pâte.

M. Lawrence: Revenons à l'affaire Ruygrok et à M. Sweeney. Voilà un exemple classique d'égarement de tout un système, qui manifestement s'est fourvoyé à tous les niveaux. Il peut sembler injuste d'insister là-dessus, mais c'est le meilleur exemple que nous ayons en ce moment.

La commission n'a-t-elle pas le pouvoir, le mandat, voire l'obligation de s'inquiéter d'une pièce manquante et d'exiger qu'on la lui remette sur le champ? Arrêtons-nous à l'expertise psychiatrique ou à l'évaluation du psychologue dans cette affaire. Ce qui apparaît le plus terrible dans le cas de M. Sweeney, si j'ai bien compris, c'est qu'il n'y a jamais eu d'expertise, qu'on n'a jamais procédé à une évaluation complète de la personne et, par conséquent, ce rapport ne pouvait se trouver au dossier. Dans un cas comme celui-là, la commission n'a-t-elle pas le pouvoir ou même le devoir de se montrer intransigeante et de refuser de traiter le cas quand elle ne dispose pas de l'expertise psychiatrique? Naturellement,

[*Texte*]

until you do have it? Obviously, that is very unfair on the applicant because it is the system at fault. The individual is the guy who gets it in the neck because you may refuse to deal with it. Does that ever happen? Do you have the power yourself to order a phsyciatric evaluation or assessment of an applicant, or is that strictly within the Correctional Service?

Mr. Ingstrup: Mr. Chairman, obviously we have the power not to make a decision. If we are uncomfortable with the kind of information we have in front of us, the board members have the freedom to deny parole. However, what we prefer to do in these cases is to reserve a decision pending more information being made available to the parole board. It happens frequently that the board members feel that a new assessment should be made, and we request that from the Correctional Service of Canada.

Mr. Lawrence: But what happens quite frequently?

Mr. Ingstrup: We get it.

Mr. Lawrence: You do get it.

• 1110

Mr. Ingstrup: We also get these assessments in all lifer cases. We have a policy on that. In any case, the National Parole Board members may say they want a particular kind of assessment before they want to proceed with a case.

Fortunately the number of cases where that happens is declining. The reason is we have improved our general relationship with the Correctional Service of Canada, so they will know in advance we want these assessments, and they will be on file.

Mr. Lawrence: Do you have the capability or the jurisdiction yourself to order an assessment that is not done by the Correctional Service of Canada?

Mr. Ingstrup: Oh, it happens—I cannot tell you how often. It happens if board members say they want an independent assessment by somebody who is not part of the Correctional Service of Canada.

In many, many cases, the Correctional Service of Canada will automatically use people who are not part of the service, because they do not have that many psychiatrists and psychologists within the service, so it will often be outsiders; but if it is an insider, it happens that the board asks for an independent second assessment by somebody else, and we get that.

We are very, very cautious, because they are very expensive and we have to be careful not to over-estimate the value of these reports; but if we are talking about very

[*Traduction*]

c'est un peu injuste pour la personne qui demande l'examen de son dossier. C'est elle, après tout, qui est pénalisée si vous refusez d'examiner son dossier, alors que c'est le système qui est en faute. Quoi qu'il en soit, n'avez-vous pas le pouvoir de demander vous-même une expertise psychiatrique ou une évaluation du requérant, ou est-ce là uniquement une prérogative du Service correctionnel?

M. Ingstrup: Monsieur le président, de toute évidence, nous avons le pouvoir de refuser de prendre une décision. S'ils ne sont pas satisfaits de l'information qu'ils ont en main, les membres de la commission sont libres de refuser la libération conditionnelle. Mais nous préférons, à ce moment-là, réserver notre décision en attendant d'obtenir l'information voulue. Il arrive souvent que les membres de la commission jugent qu'une nouvelle évaluation serait utile et demandent au Service correctionnel du Canada de prendre les mesures voulues.

M. Lawrence: Et vous obtenez gain de cause?

M. Ingstrup: Oui.

M. Lawrence: Vous obtenez une nouvelle évaluation?

M. Ingstrup: Nous obtenons également une évaluation pour tous les condamnés à perpétuité. Il existe des lignes directrices à ce sujet. Quoi qu'il en soit, les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles sont habilités à demander un titre particulier d'évaluation avant d'examiner un cas.

Fort heureusement, le nombre de cas de ce genre diminue. Cela s'explique par le fait que nous avons amélioré nos relations générales avec le Service correctionnel du Canada, qui sait d'avance, désormais, de quels genres d'évaluations nous aurons besoin et qui les fait établir à notre intention.

M. Lawrence: Avez-vous le pouvoir ou le mandat d'ordonner vous-même une évaluation que ne fait pas le Service correctionnel du Canada?

M. Ingstrup: Il arrive, effectivement, que nous commandions une évaluation, mais je ne pourrais vous en préciser la fréquence. Cette décision est prise lorsque les membres de la Commission veulent avoir une évaluation indépendante, faite par quelqu'un d'extérieur au Service correctionnel du Canada.

Le plus souvent, le Service correctionnel du Canada fait automatiquement appel à des personnes de l'extérieur car les psychiatres et les psychologues ne sont pas nombreux dans ces Services. Mais si l'expertise provient du service interne, il arrive que la Commission demande une deuxième évaluation indépendante, qu'elle obtient sans difficulté.

Nous sommes naturellement très prudents, car les expertises coûtent très cher et il ne faut pas surestimer la valeur de ces rapports. Mais lorsqu'il s'agit d'examiner le

[*Text*]

violent people, sexually deviant people, outside the lifer group, we would do it, and we get them.

Mr. Lawrence: Again, forgive me for focussing on that one case, but in your estimation what went wrong with Mr. Sweeney, as far as the National Parole Board is concerned?

Mr. Ingstrup: I guess a sufficient system of exchange of information was not in place. That is partly our responsibility. I also guess that—I really cannot comment on the judgment in the case. It is very difficult to say what led the parole board members to do what they did.

On the other hand, if you look at the reports available to the parole board, they were very, very positive. In retrospect it is easy to put all the cards on the table and see that maybe their decision should have been different. However, I think that—

Mr. Lawrence: Oh, yes, hindsight is great, is it not?

Mr. Ingstrup: That is right. We are trying, Mr. Lawrence, to do a little bit better general monitoring of the decision-making. We are trying to develop an audit function within the board, so we can get a better impression of the accuracy and completeness of information, instead of always having to respond to cases that go wrong. We would like to be a little bit more proactive and identify areas of possible concern before something goes wrong.

Mr. Lawrence: If you were in our position, and being as unknowledgeable as most of us are about the system and how it works and the day-to-day realism of the thing, I am sure, however, that you would have a nagging doubt in your mind about other things, other than just the file and what is in the file.

Do Correctional Service of Canada representations ever get made to National Parole Board members about an applicant giving information that never appears in the file? Is there any discussion ahead of time, sometimes of cases, about this guy or that guy or—

Mr. Ingstrup: No.

Mr. Lawrence: There have been allegations made about Mr. Sweeney and the fact that perhaps a factor in his release by the National Parole Board was that he was considered a stool-pigeon, that if he remained in the institution he would not remain there very long, in a living form anyway. Is that type of information ever communicated informally to the National Parole Board?

Mr. Ingstrup: It is very different—

Mr. Lawrence: If a decision is based on that type of representation, does the public ever hear about it? Does it ever go into the file? Or if a Standing Committee on

[*Translation*]

dossier de personnes extrêmement violentes, de déviants sexuels, à l'extérieur du groupe des condamnés à perpétuité, nous n'hésitons pas à le faire.

M. Lawrence: Pardonnez-moi encore une fois d'insister sur cette affaire mais, à votre avis, qu'est-ce qui a cloché dans le cas de M. Sweeney, du point de vue de la Commission nationale des libérations conditionnelles?

M. Ingstrup: Je suppose que le système de communication d'information a fait défaut. Nous devons assumer une partie de la responsabilité. Je pourrais ajouter. . . mais finalement il m'est difficile de porter un jugement, comment expliquer ce qui a incité les membres de la Commission à agir comme ils l'ont fait?

Malgré tout, si vous examinez les rapports communiqués à la Commission des libérations conditionnelles vous verrez qu'ils sont extrêmement positifs. Avec le recul, il est peut-être facile, cartes sur table, de dire que leur décision aurait dû être différente. Toutefois, je pense que. . .

M. Lawrence: C'est juste. Les jugements à postériori sont plus faciles.

M. Ingstrup: C'est exact. Nous essayons, monsieur Lawrence, de mieux contrôler de façon générale le processus de prise de décision. Nous nous employons à mettre au point une fonction de vérification à l'intérieur de la Commission, de façon à mieux juger de l'exactitude et de l'intégralité de l'information afin de prévenir ce genre d'erreur. Nous nous attachons donc à instaurer des mécanismes de prévention et à mettre en évidence les points faibles avant qu'une erreur ne soit commise.

M. Lawrence: Si vous étiez à notre place, et que vous connaissiez aussi bien que nous les dessous du système de même que les réalités pratiques, je suis sûr que vous vous poseriez d'autres questions, que vous ne vous limiteriez pas à ce qui figure ou à ce qui ne figure pas au dossier.

Le Service correctionnel du Canada n'intervient-il jamais auprès des membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles pour faire connaître certaines informations d'une nature qui ne figure jamais au dossier? N'avez-vous pas l'occasion de discuter d'avance de certains cas particuliers, de tel ou tel détenu ou. . .

M. Ingstrup: Non.

M. Lawrence: Certains ont pu insinuer au sujet de M. Sweeney que l'un des facteurs de sa mise en liberté par la Commission avait trait au fait qu'il était considéré comme un indicateur qui risquait fort de se faire malmener par les autres détenus de l'établissement. Des informations de ce genre ne sont-elles jamais communiquées officieusement aux membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles?

M. Ingstrup: C'est très différent. . .

M. Lawrence: Si une décision est fondée sur une intervention de ce genre, le public en entend-il parler? Une pièce est-elle versée au dossier à cet effet? Dans le

[*Texte*]

Justice and Solicitor General ever wanted to really get into the case, would we ever hear of a thing like that?

Mr. Ingstrup: I definitely hope that you will hear about it, if you want to get information about it.

• 1115

I am not aware that the board is being informed, at least on any regular basis, of that kind of information. The rule is that any kind of information on which the parole board wants to base its decision has to be shared with the inmate, either in writing or orally. We cannot have "pre-meetings" with the case management staff. The case management staff cannot have meetings with the parole board after the hearing has taken place but before the decision is rendered. It is our experience that many of the case management people are very open and candid people. They have no problem with telling you right in front of the inmate how they see the situation. If that kind of information they share with the board is part of the board's decision-making basis, then it will also be part of our reasons. So it should appear on file.

Mr. Lawrence: In the Sweeney case I do not think there is any reference to that type of representation.

Mr. Ingstrup: We are doing a lot of work to improve the decision-writing. We are trying to structure the whole decision process to ensure that there are reasonable explanations for each and every step we are taking. That is a major difference from what happened in 1975. All that is now being tested on a pilot basis across the country and will be fully implemented on February 1.

Mr. Lawrence: The other area I want to get into perhaps is a fault of Parliament. I am talking about the guidelines and the criteria for release and what not. Do you feel there should be a greater legislative enactment, laying out just what the criteria for any type of pre-release should be, more than there is at the moment? Is this the fault of Parliaments in the past, and governments, obviously, not to lay this thing out a heck of a lot more clearly, so your mandate is not a great deal more specific than it is at the moment?

Mr. Ingstrup: I think it is really a matter of taste. One thing is very sure, and it is that I find a parole board that does not have reasonably clear guidelines for decision-making does not meet modern requirements for accountability.

Mr. Lawrence: Would you give me that again?

Mr. Ingstrup: A parole board that does not have reasonably clear guidelines to guide the decision-making process does not meet modern requirements for accountability in the public domain.

[*Traduction*]

même ordre d'idée, si le Comité permanent de la justice et du solliciteur général voulait intervenir dans un cas ou dans un autre, la chose serait-elle rendue publique?

M. Ingstrup: J'espère bien que vous en entendrez parler, si jamais vous désirez obtenir cette information.

Je ne crois pas que la Commission soit tenue informée, du moins régulièrement, de cela. Le règlement veut que l'information sur laquelle la Commission des libérations conditionnelles veut fonder sa décision doit être communiquée au détenu, par écrit ou oralement. Nous n'avons pas le droit d'avoir des «réunions préparatoires» avec le personnel de gestion des cas. Celui-ci ne peut pas rencontrer de représentants de la Commission des libérations conditionnelles après que l'audience ait eu lieu et avant que la décision ait été prise. L'expérience nous a appris que beaucoup d'agents de gestion des cas sont très ouverts et très francs. Ils n'hésitent pas du tout à vous dire carrément, devant les détenus, ce qu'ils pensent de la situation. Si le genre d'information qu'ils partagent avec la Commission joue dans la décision de celle-ci, elle doit également entrer dans les réseaux invoqués par nous. Elle doit donc apparaître au dossier.

M. Lawrence: Je ne pense pas que, dans l'affaire Sweeney, il y ait eu la moindre mention de cela.

M. Ingstrup: Nous faisons de gros efforts pour améliorer la prise de décision. Nous essayons de structurer l'ensemble de son processus afin d'être bien certains que chaque mesure que nous prenons repose sur une raison valable. C'est là une des principales différences avec ce qui s'est produit en 1975. Toutes ces mesures font actuellement l'objet d'un projet pilote dans l'ensemble du pays et seront pleinement mises en oeuvre le 1er février.

M. Lawrence: L'autre question que je voudrais examiner a peut-être trait à une erreur du Parlement. Ce dont je parle, ce sont des lignes directrices et des critères de libération conditionnelle, etc. À votre avis, devrait-il y avoir un texte législatif plus complet que l'actuel, qui énonce avec précision ce que sont les critères de pré-libération, quel qu'en soit le type? Est-ce la faute des législatures antérieures et, manifestement, des gouvernements, si ces questions n'ont pas été éclaircies afin de vous donner un mandat beaucoup plus précis que celui que vous avez en ce moment?

M. Ingstrup: En fait, c'est une question de goût. Il y a une chose de sûre, c'est qu'une commission des libérations conditionnelles qui ne dispose pas de lignes directrices suffisamment claires pour prendre ses décisions, ne satisfait pas aux exigences modernes en matière de responsabilité.

M. Lawrence: Pourriez-vous répéter?

M. Ingstrup: Une commission des libérations conditionnelles qui ne dispose pas de lignes directrices suffisamment claires pour la guider dans ses prises de décision ne satisfait pas aux exigences modernes de responsabilité dans le domaine public.

[*Text*]

So the first part of your question, on whether we need guidelines that go beyond what the Parole Act provides for the three main criteria, as far as that is concerned, my personal answer is yes. The answer of the parole board for the first 27 years was no. We have decided now that we want to have better guidelines.

We put them in place by way of policies. I think before it is considered to put that kind of guidelines into either the act or the regulations, it is important to test them in practice. We will be starting the test of those guidelines on February 1. I think it is important to have enough flexibility to make sure they really cover the kind of situations we will cover. It is so easy to sit in Ottawa in an office and develop guidelines, but they have to be tested out there in the field to see if they really work. By the end of next year I hope we will be able to come back and report to you whether these guidelines are good enough or not.

Of course, if you leave them in the policies, you also take the risk that any executive committee, including any new chairman, might change them. That will not happen if they are in regulations or in the act.

• 1120

On the other hand, if they are in the act or in the regulations, it makes the parole board less able to capitalize on new knowledge.

What I would like to see is sort of an obligation for us—and we feel an obligation like that—to have guidelines in place, to make them public and known, and to be accountable for the way they work to a committee like this, but have enough flexibility to adjust as we know more about programs, as we know more about risk assessment particularly. I believe this initiative we have taken to put guidelines in place from February 1 is also going to encourage us to get deeper into what counts in risk assessment and thereby slowly be better at assessing risks.

I would not like to see the system too rigid and too inflexible in that area.

On the other hand, if you are not confident that the parole board will put guidelines in place and monitor them and adjust them as required, then of course the answer is to take that authority away from us and put it somewhere else.

Mr. Lawrence: Oh no, that is not my worry; my worry is that Parliament does not have enough information at hand to come up with worthwhile guidelines. Perhaps we should lay these things out as a matter of public policy a lot more clearly and specifically than we have in the past.

[*Translation*]

Donc, lorsque vous me demandez, dans la première partie de votre question, si nous avons besoin de lignes directrices qui aillent au-delà des trois principaux critères définis dans la Loi sur les libérations conditionnelles, je vous répondrai par l'affirmative. Pendant 27 ans, la Commission des libérations conditionnelles a répondu par la négative. Nous avons maintenant décidé que nous voulions de meilleures lignes directrices.

Pour les mettre en vigueur, nous utilisons des politiques. Avant que l'on décide d'incorporer ce genre de lignes directrices à la loi ou aux règlements, je crois qu'il importe de les mettre à l'épreuve dans la pratique. C'est ce que nous allons faire à partir du 1er février. Il me paraît important de disposer de suffisamment de souplesse pour s'assurer que ces lignes directrices couvrent vraiment le genre de situations auxquelles nous sommes confrontés. Il est très facile d'être confortablement installé dans un bureau d'Ottawa et d'élaborer des lignes directrices, mais pour être sûr qu'elles fonctionnent, il faut les mettre à l'épreuve sur le terrain. À la fin de l'an prochain, j'espère que nous pourrons venir vous rendre compte de notre essai et vous dire si ces lignes directrices sont suffisantes.

Bien sûr, si vous les laissez dans les politiques, vous courez également le risque que n'importe quel comité directeur, et son nouveau président, les modifient, ce qui sera impossible si elles figurent dans les règlements ou la loi.

Par contre, si elles figurent dans la loi ou les règlements, cela empêche la Commission des libérations conditionnelles d'exploiter des données nouvelles.

Ce que j'aimerais, c'est que nous soyons tenus d'avoir des lignes directrices, de les rendre publiques et de devoir rendre compte de leur fonctionnement à un comité tel que celui-ci, tout en jouissant de suffisamment de latitude pour procéder à des rajustements au fur et à mesure que nous en saurons plus sur les programmes et, en particulier, sur l'évaluation des risques. À mon avis, l'initiative que nous avons prise de mettre en place des lignes directrices à compter du 1er février nous encouragera également à déterminer ce qui compte vraiment dans l'évaluation des risques et, donc, à apprendre progressivement à mieux les évaluer.

Je ne voudrais pas que le système soit trop rigide et trop inflexible dans ce domaine.

Par contre, si vous n'êtes pas certains que la Commission des libérations conditionnelles mettra en oeuvre des lignes directrices, les surveillera et les modifiera en fonction des besoins, la solution est manifestement de nous enlever ce poids et de le donner à quelqu'un d'autre.

M. Lawrence: Oh non, ce n'est pas ce qui m'inquiète; ce qui m'inquiète, c'est que le Parlement ne dispose pas de suffisamment d'informations pour établir des lignes directrices valables. Peut-être devrions-nous également, par stricte mesure de politique publique, préciser et

[*Texte*]

We should also rely on a mandatory review right in the legislation for Parliament—i.e., this committee, presumably—to review these every five years or something like that.

Mr. Ingstrup: These kinds of guidelines need much more frequent review, at least internal review, than every five years. They need an ongoing monitoring, and we will be in a position to do that very shortly. We are putting some guidelines in place that have not been tested, but they have been subject to the most comprehensive consultation I have ever seen. We have gone to local judges, to the voluntary sector, to police forces, to correctional services, to I do not know how many organizations. We have received a lot of responses and now finally we are putting them in place and we hope they are going to work. We are giving board members enough flexibility for a year to deviate from these guidelines, if required in individual cases, and report back to us so we can see how it works.

Mr. Lawrence: When you talk about the risk assessment of the individual, to a layman's mind like my own that means that what you are looking at is the conduct of the individual since he has been in the institution and you are trying to figure out, on the basis of the inmate at the moment, what his conduct will be if you either grant him some type of prerelease or you do not, etc. However, there has to be more to it than just that. If nothing else, public opinion, which politicians always hope they are perhaps more aware of than bureaucrats, has to look at the situation of the actual crime.

What relevance is there in your risk assessment concept to the actual crime the inmate has been convicted of?

Mr. Ingstrup: I am glad that you asked this question, because it gives me an opportunity to explain that our risk assessment is based on information that goes much, much further than institutional conduct. Institutional conduct is, in my personal view, not the best indicator whatsoever. I have seen many very criminal people who know exactly how to—

Mr. Lawrence: You have been snowed in fact, as we all have.

Mr. Ingstrup: —behave in prisons because they have been there so often before. I am therefore always cautious in overemphasizing the importance of prison behaviour.

• 1125

What we are looking at is previous criminal record, which is a very, very significant indicator, particularly

[*Traduction*]

définir tout cela beaucoup mieux que nous ne l'avons fait jusqu'à présent. Nous devrions également prévoir dans la loi un examen obligatoire par le Parlement. . . en d'autres termes, ce Comité, probablement. . . pour connaître la situation tous les cinq ans.

M. Ingstrup: Ce genre de lignes directrices a besoin d'un examen, au moins interne, beaucoup plus fréquent qu'une fois tous les cinq ans. Ce qu'il faut, c'est qu'elles soient surveillées en permanence, ce que nous serons en mesure de faire très bientôt. Nous sommes en train de mettre en place des lignes directrices qui n'ont pas encore été mises à l'épreuve, mais elles ont fait l'objet des consultations les plus poussées que j'aie jamais vues. Nous avons fait appel aux juges locaux, au secteur bénévole, aux forces de police, aux services correctionnels, à je ne sais combien d'organisations. Nous avons obtenu un grand nombre de réponses et nous sommes finalement arrivés au point de la mise en place de lignes directrices qui, nous l'espérons, donneront de bons résultats. Nous accordons aux membres de la Commission suffisamment de latitude pendant un an pour qu'ils s'écartent de ces lignes directrices, lorsque le cas particulier l'exige, et nous leur demandons de nous rendre compte des résultats pour voir comment marchent les choses.

M. Lawrence: Lorsque vous parlez de l'évaluation des risques représentés par un individu, cela signifie, pour un profane comme moi, que vous examinez sa conduite depuis son entrée à l'établissement et que vous essayez de déterminer, en fonction de son comportement du moment, ce que ce comportement sera selon que vous lui accordiez une pré-libération, sous une forme quelconque, ou que vous ne le fassiez pas. D'autres éléments entrent certainement en jeu, ne serait-ce que l'opinion publique, à laquelle les politiciens se considèrent plus sensibilisés que les bureaucrates, du moins l'espèrent-ils, opinion qui doit avoir un rôle lorsque l'on considère l'infraction commise.

Dans quelle mesure votre évaluation des risques tient-elle compte de l'infraction pour laquelle le détenu a été condamné?

M. Ingstrup: Je suis heureux que vous ayez posé cette question, car cela me donne l'occasion d'expliquer que l'évaluation des risques est fondée sur des éléments d'information qui vont très au-delà du simple comportement au sein de l'établissement. À mon avis, le comportement carcéral est loin d'être le meilleur indicateur. J'ai vu beaucoup de grands criminels qui savaient exactement comment. . .

M. Lawrence: En fait, vous vous êtes fait rouler, comme cela nous est arrivé à tous.

M. Ingstrup: . . . se comporter au pénitencier parce qu'ils l'ont déjà souvent fréquenté. J'évite donc toujours de donner trop d'importance au comportement carcéral.

Nous examinons donc le casier judiciaire, qui est un indicateur extrêmement important, et en particulier à

[*Text*]

how early in his or her life this person started committing crime; what the intervals are between convictions or between criminal offences; how many times that person breached probation, for instance, while under a provincial system. These are very significant indicators. Has parole been breached before? How does this person relate to special conditions? Does it make any sense at all to put an abstinence clause in his parole? If we know that the person goes out and drinks heavily no matter what kind of conditions we put on, then it does not make any sense to put a condition on and the results therefore should be the denial of parole.

Of course, the nature of the crime that this person usually commits or committed last time he was in prison is of great importance, too. According to our new policies, we are much more inclined to take a high risk with a person who usually does not commit anything that is dangerous, who has never been involved in violence or weapons or sexual assult or anything, but who is committing constantly petty offences. We can accept a fairly high degree of risk of re-offending and still try to re-integrate him into society through our parole program.

On the other hand, if we have a person who is very unlikely to commit anything, but if he commits something he is likely to commit something that is very, very serious, then we consider that a high risk. So in that sense, the nature of the crime and the likelihood of re-offending at all are two factors that are playing a role together in the final risk assessment.

In Canada we are fortunate enough to have a risk assessment mechanism, a kind of model that helps us on a statistical basis to look at risk. It is developed by an excellent employee of the Ministry Secretariat, Joan Nuffield, that shows us a number of factors that other Canadian material has proven very important risk-predicting factors. That kind of information on each offender will be on file when we start to put our new decision policies in place. They are not the only piece of information, but it gives board members a general impression of what they are up against. I think that is going to be one more useful tool. But having said that, by the end of the day it is always a judgment call whether the risk is high or low. We believe it is important to support board members as much as possible and to widen the view of factors that may or may not be of importance.

If we come to the conclusion that the risk is high, then our question is of course: can we reduce that risk by a structured, well-planned release system and supervision system, knowing that the offender is going to be back with us sooner or later anyway? If our overall objective is to

[*Translation*]

quel âge l'intéressé est devenu un contrevenant; quels sont les intervalles entre les condamnations ou les infractions criminelles; le nombre de fois qu'il a enfreint les règles de la liberté surveillée, par exemple, dans le cadre d'un régime provincial. Ce sont là des indicateurs très significatifs. A-t-il été auparavant coupable d'infractions à l'égard de la liberté conditionnelle? Quelles sont ses réactions aux conditions spéciales qui lui sont imposées? Cela vaut-il la peine que sa mise en liberté surveillée soit agrémentée d'une clause d'abstinence? Si nous savons que l'intéressé ne tient aucun compte des conditions et continue à beaucoup boire, cela ne sert à rien de prévoir des conditions et la solution doit donc être le refus de mise en liberté conditionnelle.

Naturellement, la nature de l'infraction habituellement commise par cette personne ou commise la dernière fois qu'elle a été incarcérée a aussi beaucoup d'importance. D'après nos nouvelles politiques, nous sommes beaucoup plus enclins à prendre des risques élevés dans le cas d'une personne qui ne commet habituellement aucun acte dangereux, qui n'a jamais commis d'acte de violence, d'attaque à main armée ou d'agression sexuelle, mais qui commet constamment des infractions mineures. Un risque relativement élevé de récidive est acceptable et ne nous empêche pas d'assurer la réinsertion sociale de cette personne grâce à notre programme de libération conditionnelle.

Par contre, si nous avons affaire à une personne qui ne commettra probablement pas d'infraction, mais qui, si elle le fait, se rendra coupable de quelque chose de très grave, nous considérons qu'elle constitue un risque élevé. En ce sens, la nature d'une infraction et les chances de récidive sont deux facteurs qui se combinent dans l'évaluation finale du risque.

Au Canada, nous avons la chance d'avoir un mécanisme d'évaluation des risques, une sorte de modèle qui nous aide à évaluer statistiquement le risque. Ce modèle a été mis au point par une excellente employée du Secrétariat du ministère, Joan Nuffield, qui nous montre qu'un certain nombre d'autres facteurs s'avèrent très importants dans la prédiction du risque. Ce genre d'information figurera au dossier de chaque contrevenant lorsque nous commencerons à mettre en place nos nouvelles politiques en matière de décision. Ce ne sont pas les seuls éléments d'information, mais cela permet aux membres de la Commission de se faire une idée générale de ce à quoi ils ont affaire. Je crois que cela va constituer un outil supplémentaire utile. Cela dit, la détermination de l'importance du risque est toujours, finalement, une question de jugement. Nous estimons important d'aider autant que possible les membres de la Commission et d'élargir la gamme des facteurs qui peuvent avoir de l'importance ou pas.

Si nous parvenons à la conclusion que le risque est élevé, nous nous posons manifestement la question suivante: pouvons-nous réduire ce risque grâce à un système de mise en liberté et de supervision bien planifié, sachant qu'un contrevenant reviendra chez nous tôt ou

[*Texte*]

reduce risk to society, no matter whether it is today, five years from now or 11 months from now, then of course we have to try to find the least risky way of releasing people. That requires a lot of support to board members, because most of our board members are not trained in this area.

Mr. Jepson: In our interview with the correctional officers, Mr. Ingstrup, they stated that they felt they were professionally trained individuals. They are dealing with the inmates on a day-to-day basis, an hour-to-hour basis, and yet in the whole consideration of parole very rarely is their opinion requested or solicited. They feel they could play a more meaningful role in that process and that this is an oversight. They are not just a group of individuals who are standing guard, if you will, but they are professionally trained individuals in handling the inmate population.

What is your comment in that regard?

Mr. Ingstrup: I think it is very important to have as much information as possible. Any piece of new information is a plus for us. We get information about institutional behaviour and information from the case management team in the institutions. Often they or a representative will be there. We get very important and often very solid information from the community parole officers who give us a report prior to our decision-making. Often they will have a representative there as well.

• 1130

I think the Correctional Service of Canada is working on a staffing model, which they call unit management or something like that. It includes a higher degree of participation of the old kind of security staff, recognizing that these people often have very valuable information. Through that new concept, I am sure we will be benefiting from these people's information as well.

Mr. Jepson: Mr. Ingstrup, with that concept I realize there is the inherent liability that grudges can build up. You are not always going to get objective information, but at the same time it can also be said very justifiably that these individuals have as close contact as anybody within the system and their opinions could be of sound value.

Mr. Ingstrup: Yes, very much so. I think workshop instructors who spend six or seven hours with the inmates every day get to know them pretty well. They are talking about all kinds of things. These people build up a fund of information and knowledge about the person. I have no reason whatsoever to believe that correctional staff would not try to get us the best possible information. There is no

[*Traduction*]

tard? Si notre objectif global est de réduire le risque pour la société, que ce soit aujourd'hui, dans cinq ans ou dans onze mois seulement, il faut manifestement que nous trouvions le moyen le moins risqué de mettre les gens en liberté. Pour cela, il faut que les membres de la Commission soient très aidés, car la plupart d'entre eux n'ont aucune formation dans ce domaine.

M. Jepson: Lorsque nous avons entendu les agents des services correctionnels, monsieur Ingstrup, ceux-ci ont déclaré qu'ils se considéraient comme des professionnels. Ils ont quotidiennement affaire aux détenus, et même d'heure en heure; pourtant, dans le processus de libération conditionnelle, on leur demande très rarement leur opinion. Ils estiment qu'ils pourraient jouer un rôle plus utile dans ce processus et il est regrettable qu'on les oublie. Si vous voulez, il ne s'agit pas seulement là d'un groupe d'individus qui montent la garde, mais de professionnels qui ont été formés à la gestion de la population carcérale.

Qu'en pensez-vous?

M. Ingstrup: Il me paraît très important d'avoir autant d'information que possible. Tout élément nouveau est précieux. Nous obtenons des renseignements sur le comportement au sein de l'établissement ainsi que des renseignements qui nous sont fournis par l'équipe de gestion des cas dans les établissements. Elle, ou un représentant, est souvent présente. Nous obtenons des renseignements très importants et souvent très fiables des agents de libération conditionnelle communautaire qui nous soumettent un rapport avant que nous prenions notre décision. Ces agents sont également souvent représentés.

Je crois que le Service correctionnel du Canada prépare actuellement un modèle qu'ils appellent gestion par unité ou quelque chose du genre. Ce modèle fait appel à une plus large participation des agents de sécurité traditionnels, car on considère que ceux-ci sont souvent détenteurs de renseignements très précieux. Grâce à cette nouvelle méthode, je suis certain que nous tirerons également profit de l'information fournie par ces personnes.

M. Jepson: Monsieur Ingstrup, avec un tel système, je me rends bien compte que des rancunes risquent de s'accumuler. Vous n'obtiendrez pas toujours des renseignements objectifs, mais il est également tout à fait justifié de dire que ces personnes ont des contacts aussi étroits que quiconque avec les détenus et que leurs opinions pourraient être fort utiles.

M. Ingstrup: Oui, en effet. Je crois que les instructeurs d'atelier qui passent six ou sept heures par jour avec les détenus arrivent à les connaître assez bien. Ils parlent de toutes sortes de choses. Ces instructeurs accumulent donc un trésor de renseignements et de connaissances sur les détenus. Je n'ai absolument aucune raison de croire que le personnel des services correctionnels n'essaierait pas de

[*Text*]

dividing line between security staff and other staff. Security staff are as interested in giving the best possible information as anybody else; it is just a question of getting it to us.

Mr. Jepson: Are you saying that in the future they will be consulted more in the process or will the status quo remain the same?

Mr. Ingstrup: Mr. Jepson, the question should go to the Commissioner of the Correction Service of Canada, but my understanding is that their new organization of structure in the institution is aiming to include the old security staff more in the development of their reports and information about individual offenders. I think is a very valuable approach, which the parole board can definitely support.

I have worked in the system. Sometimes you see that a person who has been painting with an offender for three or four years every day knows much more about the offender's personality, inner thoughts, fears and hopes than anybody else. It is very important to get that to the board.

Mr. Lawrence: Do you get much of that type of evaluation now?

Mr. Ingstrup: I think there is reasonable contact between the case management teams and the security staff.

Mr. Jepson: The ones we spoke to do not share that opinion.

Mr. Ingstrup: I think if they are complaining about not being heard enough, it is a very positive sign because it shows they want to get involved. That is exactly what we would like to support. I cannot tell you to what extent it happens.

Mr. Horner: Mr. Ingstrup, you have worked in other jurisdictions. Are there any countries around the world that have the absolute sentencing system Mr. Jepson alluded to, where 10 years means 10 years and that is it?

Mr. Ingstrup: I cannot think of any in the western world. I think perhaps in some of the American states. . . To what extent California went to that sort of extreme, I really cannot tell you. I know that as they moved more towards that kind of sentencing, their prison population grew very much and became very expensive, without reducing crimes.

• 1135

As part of our preparation for this committee, I sent a letter to all the member states of the Council of Europe, to all the states in the United States, to Japan, to Australia and to New Zealand, in which I asked them to explain to us how their system works. Responses are coming in. So

[*Translation*]

nous fournir la meilleure information possible. Il n'y a aucune distinction entre le personnel de sécurité et les autres catégories de personnel. Le premier est tout aussi soucieux que quiconque de fournir les meilleurs renseignements possibles; il s'agit simplement de nous les communiquer.

M. Jepson: Voulez-vous dire qu'à l'avenir ils seront plus largement consultés ou que le statu quo sera maintenu?

M. Ingstrup: Monsieur Jepson, cette question devrait être posée au commissaire du Service correctionnel du Canada, mais si je comprends bien, les nouvelles structures au sein de l'établissement pénitentiaire visent à associer plus étroitement l'ancien personnel de sécurité à l'élaboration des rapports et recueils des renseignements sur les contrevenants. Cette méthode me paraît très valable, et mérite certainement l'appui de la Commission des libérations conditionnelles.

J'ai fait partie du système. Parfois, quelqu'un qui fait tous les jours de la peinture, depuis trois ou quatre ans, avec un contrevenant, connait beaucoup mieux sa personnalité, ses pensées secrètes, ses craintes et ses espoirs que n'importe qui d'autre. Il est très important que cette information parvienne à la Commission.

M. Lawrence: Bénéficiez-vous souvent de ce genre d'évaluation?

M. Ingstrup: Je crois qu'il y a des contacts satisfaisants entre les équipes de gestion des cas et le personnel de sécurité.

M. Jepson: Ceux à qui j'ai parlé ne sont pas de cet avis.

M. Ingstrup: Je crois que s'ils se plaignent de ne pas être suffisamment écoutés, c'est un signe très encourageant car il signifie qu'ils veulent participer au processus. C'est exactement ce que nous voulons. Je ne suis pas en mesure de vous dire dans quelle mesure cela se fait.

M. Horner: Monsieur Ingstrup, vous avez travaillé dans d'autres juridictions. Existe-t-il des pays qui pratiquent le système de condamnation absolue auquel M. Jepson a fait allusion, et dans lequel lorsque vous êtes condamné à dix années de détention, vous en avez pour dix ans?

M. Ingstrup: Je n'en vois pas dans le monde occidental. Dans certains États américains, peut-être. . . Je ne saurais vous dire jusqu'à quel point la Californie a adopté cette attitude extrême. Je sais que lorsqu'elle s'est engagée sur cette voie, la population carcérale a énormément augmenté et est devenue très coûteuse, sans pour cela que les infractions diminuent.

Lorsque nous nous préparions à comparaître devant ce Comité, j'ai écrit à tous les États membres du Conseil de l'Europe, à tous les États des États-Unis, au Japon, à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande, et je leur ai demandé de nous expliquer comment fonctionnait leur système. Les

[*Texte*]

far, I do not think we have received any response that indicates any system is without any kind of conditional release. Things vary, such as eligibility dates, conditions and authority.

Mr. Horner: You stated that most inmates would like to have a structured situation where, when they are released, they have no supervision whatsoever. I am wondering what you would think of a system where you did have a structured time period during which they were to serve, with supervision afterwards recommended at the time of sentencing.

Mr. Ingstrup: Mr. Chairman, is this not exactly what is happening now? Whether we are saying six years with three years of subsequent supervision or nine years of which three years are under supervision, it is really the same.

There is a psychological difference. The population may not always understand why the judge is saying nine years when we know that this person is going out after six years or even before six years. There is a psychological tension here. I think it is more a question of terminology than it is a question of reality, if we agree that a certain portion of a sentence, either before or after or on the expiry date, should be served in a structured fashion and with the possibility of the board or any other authority bringing these people back to institutions in case of violation of conditions.

It is really a question of terminology as to whether we want to say six years with three years of subsequent supervision or nine years out of which three should be under supervision. I guess in some ways, when a judge passes a sentence of nine years of imprisonment, it would be very important for public opinion regarding parole, sentencing and the justice system if he explained to the audience that this means the person under normal circumstances will go out and will be supervised as part of the terms of the sentencing. He does not do so now because it is part of the act.

Mr. Lawrence: By way of comment more than anything else, while there may be some dispute among the members of the committee here, certainly there are two fundamentals of the system in my mind, and I do not care whether you call it ticket of leave or pre-release or absences ahead of time or parole or whatever. First, you have to build in some system where there is an incentive for good behaviour and rehabilitative effort on the part of the inmate himself. Second, there has to be some system of gradually breaking the inmate in to the problems he is going to have when he eventually does get out on his own.

I may be wrong. This may not be your concept of it, and I do not think it is the concept of some of the other members of the committee here.

[*Traduction*]

réponses continuent à arriver. Jusqu'à présent, je ne pense pas en avoir reçu qui indiquait l'existence d'un système dépourvu de toute libération conditionnelle. Il y a des différences, notamment en ce qui concerne les dates d'admissibilité, des conditions et des pouvoirs.

M. Horner: Vous avez dit que la plupart des détenus aimeraient l'adoption d'un système dans lequel, une fois mis en liberté conditionnelle, ils ne seraient soumis à aucune surveillance. Que penseriez-vous d'un système qui prévoirait une période déterminée d'incarcération, suivie d'une période de supervision recommandée au moment de la condamnation?

M. Ingstrup: Monsieur le président, n'est-ce pas exactement ce qui se passe en ce moment? Que nous condamnions quelqu'un à six années d'incarcération suivies par trois années de surveillance, ou à une peine de neuf années dont trois sous surveillance, cela revient au même.

Il y a une différence psychologique. La population ne comprend peut-être pas toujours pourquoi le juge prononce une condamnation de neuf ans lorsque nous savons que le contrevenant sera remis en liberté au bout de six ans, ou même avant. Cela crée une certaine tension psychologique. Je crois qu'il s'agit plutôt d'une question de terminologie que de réalité, si nous reconnaissons le fait qu'une certaine partie d'une peine, avant ou après la date d'expiration, doit être purgée dans des conditions déterminées, avec la possibilité que la Commission ou une autre autorité incarcère à nouveau les intéressés en cas d'infraction aux conditions.

Que nous préférions dire six années suivies de trois années de surveillance, ou neuf années dont trois sous surveillance, se ramène vraiment à une question de terminologie. À certains égards, lorsqu'un juge prononce une condamnation à neuf années d'incarcération, je crois qu'il serait très important pour l'opinion publique, en ce qui concerne la libération conditionnelle, la sentence et le système judiciaire, qu'il explique que cela signifie que dans des circonstances normales, l'intéressé sera surveillé après sa mise en liberté, conformément à la sentence prononcée. Il ne le fait pas actuellement car cela fait partie de la loi.

M. Lawrence: Permettez-moi une simple observation: même si les membres de ce Comité ne sont pas tous d'accord là-dessus, le système me paraît comporter deux éléments fondamentaux et peu importe que vous appeliez cela *ticket of leave* ou «prélibération» ou «absences anticipées autorisées» ou «libération conditionnelle» ou n'importe quoi d'autre. Pour commencer, il faut élaborer un système qui récompense la bonne tenue et les efforts de réinsertion de la part du détenu lui-même. Ensuite, il faut un système qui permette au détenu de s'habituer progressivement aux problèmes auxquels il sera confronté lorsqu'il sera finalement rendu à la vie normale.

Je puis me tromper. Ce n'est peut-être pas ainsi que vous voyez les choses, et je ne pense pas que ce soit non plus la façon dont certains des autres membres du Comité les conçoivent.

[*Text*]

Mr. Jepson: You have that right.

Mr. Lawrence: The hard-liners.

In any event, in the Canadian Sentencing Commission report—this is point I really wanted to make—they have indicated there are 11 states that have abolished discretionary parole release: Alaska, Arizona, California, Colorado, Connecticut, Illinois, Indiana, Maine, Minnesota, New Mexico and North Carolina.

I was wondering whether in your research you have contacted any of the correctional people in those jurisdictions to find out what is happening. These are sort of test-tube cases. If we are getting into any real problems in abolishing parole, are they showing up there? What has been their experience?

Mr. Ingstrup: Mr. Chairman, we have written letters to all of these states. We have asked them to describe in their own words what happened to the present population and what happened to public safety, inviting them to describe whatever they feel like describing in this context.

• 1140

I am not sure that we have received all the answers, but all the answers that we are getting will definitely be made available to you. We will make a summary of them, and we will also give you an opportunity to look at the original answers.

I was in the United States about six months ago to talk to some correctional and parole board people there. My impression is that some of the states that have abolished parole boards are now trying to find other ways of getting people out of institutions early. They realize that it may not be all that good an idea to open the prison gate and turn them loose in the society.

I heard from one state that, since they had abolished the parole board and realized they needed to find a way to get people back on the street anyway, they thought that the previous parole board members might be very good at helping them get people back on the street, so they came back to do more or less the same duty but under a different title.

So there seems to be an inclination to recognize that it is very difficult to operate without some form of a conditional release system, but we will get you the information as we receive it.

Mr. Horner: I do not want to put Mr. Ingstrup on the spot, and I realize he does not like to comment on other jurisdictions, but there is a definite feeling that, rather than attempts at rehabilitation, CSC is stockpiling prisoners. Would you like to see more facilities, more programs for rehabilitation in our penal institutions?

[*Translation*]

M. Jepson: Vous avez ce droit.

M. Lawrence: Les «durs».

Quoi qu'il en soit, dans le rapport sur la détermination de la peine de la Commission de réforme du droit—c'est là où je voulais vraiment en venir—on peut lire que 11 États ont aboli la libération conditionnelle discrétionnaire: l'Alaska, l'Arizona, la Californie, le Colorado, le Connecticut, l'Illinois, l'Indiana, le Maine, le Minnesota, le Nouveau-Mexique et la Caroline du Nord.

Au cours de vos recherches, avez-vous pris contact avec les services correctionnels de ces États pour savoir ce qui se passait. Il s'agit là de coups d'essai. Si l'abolition de la libération conditionnelle crée de véritables problèmes, se manifestent-ils là-bas? Quelle est leur expérience?

M. Ingstrup: Monsieur le président, nous avons écrit à tous ces États. Nous leur avons demandé de nous dire, à leur façon, quels étaient les effets sur la population carcérale actuelle et sur la sécurité du public; nous les avons également invités à décrire tout ce qui leur plaisait dans ce contexte.

Que je sache, nous n'avons pas reçu toutes les réponses, mais nous vous transmettrons très certainement toutes les réponses que nous obtiendrons. Nous les résumerons, et nous vous donnerons également la possibilité d'examiner les réponses originales.

Je suis allé aux États-Unis il y a environ six mois pour m'entretenir avec des responsables des services correctionnels et des libérations là-bas. J'ai eu l'impression que dans certains États où l'on a aboli les commissions des libérations, on essaie maintenant de trouver d'autres moyens de sortir les détenus des établissements pénitentiaires pour une période de transition. On comprend que ce n'est peut-être pas du tout une bonne idée d'ouvrir les portes des prisons et de renvoyer les détenus dans la société.

Dans un État, on m'a dit que depuis l'abolition de la commission des libérations, on s'était rendu compte qu'il fallait trouver une façon de réintégrer les détenus dans la société et qu'on s'était dit que les membres de l'ancienne commission pourraient fort bien aider les autorités à le faire et donc, les membres de l'ancienne commission sont revenus sous un nouveau titre assumer plus ou moins les mêmes fonctions.

On semble donc porté à admettre qu'il est très difficile de se passer d'une forme quelconque de libération conditionnelle; mais nous vous transmettrons les renseignements au fur et à mesure que nous les recevrons.

M. Horner: Je ne veux pas mettre M. Ingstrup sur la sellette, et je comprends fort bien qu'il ne veuille pas faire de commentaires sur d'autres compétences, mais on a nettement l'impression que les services correctionnels plutôt que de favoriser la réinsertion, empilent les détenus. Seriez-vous heureux de voir un plus grand

[*Texte*]

Mr. Ingstrup: Yes, I would like to see more programs in the institutions, and it is very obvious that this desire is shared by the commission and definitely by the Solicitor General.

We have seen a lot done in the area of illiteracy. I think this literacy program is more than just a literacy program. What I really like about it is that this is a very clear signal from the Solicitor General of this country that it matters what we do to people in prison, and that he puts his weight behind that viewpoint. I see it as a first step towards more programs in institutions. The Commissioner of Correctional Service agrees completely. Also, the fact that we are putting our decision policies in place indicates that we will not be able to implement these policies by a year from February 1 unless the Correctional Service of Canada puts some more programs in place in the institutions. And they have agreed to that. We are working very well together about these things.

Mr. Jepson: Those doing longer sentences feel very frustrated that there is a heavy concentration on getting programs to those individuals due for a fairly early release. Those going into the system for a fairly lengthy time are constantly frustrated by not being able to get established early and to be able to carry those programs through.

Mr. Ingstrup: I can understand that. I believe offenders and the parole board may view the importance of programs in a slightly different way.

The offenders may in many ways just want to be kept busy with reasonable programs, and they like to do that from day one. From the parole board's point of view, we are interested in ensuring that these people have gone through the programs that are likely to reduce their risk to society. If I may be cynical for a little while, we are basically not interested in any other programs than those that are likely to reduce the offender's risk to society upon release.

• 1145

It does not mean we are not interested in people being kept busy in institutions, and all the rest of it, but in our view the important thing is to make sure those programs are there that are likely to reduce the risk, that the offenders go through them, and that they are well prepared for a release upon parole eligibility date. Otherwise we will not release them.

Mr. Jepson: I might say, Mr. Ingstrup, when we did hear these various opinions, we did take it with a grain of salt.

[*Traduction*]

nombre d'installations et de programmes dans nos établissements pénitentiaires axés sur la réinsertion?

M. Ingstrup: Oui, j'aimerais qu'il y ait un plus grand nombre de programmes dans les établissements, et très évidemment, les membres de la Commission et le Solliciteur général partagent ce désir.

On a fait beaucoup de choses sur le plan de l'alphabétisation. Je crois que ce programme est beaucoup plus qu'un programme d'alphabétisation. Ce qui me plaît le plus de ce programme, c'est qu'il montre très clairement que le Solliciteur général du Canada estime que ce que les détenus font en prison a de l'importance et qu'il est prêt à nous appuyer de son prestige. Je pense que ce premier pas nous permettra de mettre sur pied d'autres programmes dans les établissements. Le commissaire du Service correctionnel est exactement du même avis. En outre, il nous sera impossible de donner suite à nos politiques de décision au 1er février 1989 à moins que le Service correctionnel du Canada n'instaure de nouveaux programmes dans les établissements pénitentiaires. Or, les responsables du Service ont convenu de le faire. Nous travaillons en très étroite collaboration.

M. Jepson: Ceux qui purgent de plus longues peines sont extrêmement frustrés de voir que ce sont les détenus qui doivent être libérés très prochainement qui profitent le plus des programmes en place. Les détenus à long terme se voient constamment frustrés parce qu'il leur est impossible de s'inscrire dès le début des programmes pour les mener ensuite à terme.

M. Ingstrup: Je le comprends. Je pense que les détenus et les membres de la Commission n'envisagent peut-être pas l'importance des programmes tout à fait de la même façon.

Dans bien des cas, les détenus veulent tout simplement s'occuper en ayant quelque chose de raisonnable à faire et ce, dès le premier jour. Du point de vue de la Commission, ce que nous voulons, c'est nous assurer que les détenus ont suivi des programmes susceptibles de réduire le risque qu'ils représentent pour la société. S'il m'est permis d'afficher pendant un instant une attitude cynique, je dirais qu'essentiellement, les seuls programmes qui nous intéressent, sont ceux susceptibles de réduire le risque que le détenu représente pour la société à sa libération.

Cela ne signifie pas que nous ne voulons pas que l'on occupe les détenus, etc., mais à notre avis, l'important, c'est de nous assurer que les détenus profitent de programmes qui réduiront les risques et qui les prépareront à la libération lorsqu'ils y seront admissibles. Sinon, nous ne les libérerons pas.

M. Jepson: Permettez-moi de dire, monsieur Ingstrup, que c'est avec un grain de sel que nous avons entendu ces différentes opinions.

[*Text*]

The Chairman: I have a couple of quick questions, if I may. One relates to the Privacy Act. Is that a problem for your board members, in terms of their getting all the information they need? Or is it a constraint at all really, in effective decision-making and risk assessment?

Mr. Ingstrup: I do not think in general it is a major problem for us. There are one or two areas, and I think Daniel Therrien will be able to speak to that.

In general the Privacy Act is not a major obstacle. The most significant problem is to actually get information from the many, many different souces that potentially could provide us with information, far more than the privacy legislation.

Mr. Therrien: My only comment is that there is ample provision in the Privacy Act for the Natonal Parole Board to receive all the information it needs to make a decision, so I do not think the act is a problem in that respect.

There is maybe a bit of misunderstanding about the provisions of the Privacy Act, which may create some problems in the minds of some people. As far as the act is concerned, I believe there is ample provision to ensure the board can do its job.

The Chairman: What misunderstanding are you referring to?

Mr. Therrien: There is a provision that says information coming from provinces, for instance, is confidential. This for some reason sometimes leads people not to provide information, because they are not sufficiently certain the information they provide will be kept confidential. I really cannot say very much more than that, but it is a feeling I have that the act is misunderstood. Again, my personal opinion is that the act is not a problem.

The Chairman: Okay. What about workload? We heard about workload—or overload, if you want—from parole officers who are not employees of your board, but what about the board itself?

Is there too heavy a workload for the members, or are they able to cope satisfactorily with the caseload? How much preparation time, for example, do they have to prepare prior to hearings? How many cases would they hear in an average day?

Mr. Ingstrup: Mr. Chairman, it is my opinion that in order to improve the quality of decisions—and I think there is scope for improvement—board members will need more time than they have currently.

That is why the Solicitor General has actually signed a Treasury Board submission to get more person-years for

[*Translation*]

Le président: J'ai quelques questions rapides, si vous me le permettez. La première porte sur la Loi sur la protection de la vie privée. Est-ce que les membres de la Commission éprouvent des difficultés à obtenir tous les renseignements dont ils ont besoin? La loi vous empêche-t-elle de prendre des décisions et d'évaluer les risques de façon efficace?

M. Ingstrup: Je ne crois pas qu'en général ce soit un grand problème. C'est un problème à un ou deux égards, et je pense que Daniel Therrien peut peut-être vous en dire plus long.

Mais en général, la Loi sur la protection de la vie privée n'est pas un obstacle d'envergure. En fait, beaucoup plus que la Loi protégeant la vie privée, c'est de réunir les renseignements de toutes les nombreuses sources disponibles qui nous cause le plus grave problème.

M. Therrien: Tout ce que je peux dire, c'est qu'il est prévu dans la Loi sur la protection de la vie privée que la Commission nationale des libérations conditionnelles recevra tous les renseignements dont elle a besoin pour se prononcer et donc, je ne crois pas que nous ayons des problèmes à cet égard.

Certains y voient peut-être des problèmes parce qu'ils comprennent mal les dispositions de la Loi sur la protection de la vie privée. Au contraire, la loi, à mon avis, offre toute la latitude voulue à la Commission pour s'acquitter de sa tâche.

Le président: De quel malentendu voulez-vous parler?

M. Therrien: La loi prévoit notamment que les renseignements en provenance des provinces sont confidentiels. Il arrive parfois que certains refusent de donner les renseignements parce qu'ils ne savent pas s'ils doivent ou non maintenir confidentiels ces renseignements. Je n'ai vraiment pas d'autres faits à vous citer, mais j'ai nettement l'impression qu'on comprend mal la loi. Mais encore une fois, j'estime personnellement que ce n'est pas un problème.

Le président: Très bien. Et la charge de travail? Nous entendons parler de la charge de travail ou de la surcharge de travail, si on veut, des agents des libérations qui ne travaillent pas pour votre Commission. Mais qu'en est-il à la Commission même?

La charge de travail est-elle trop lourde pour les membres de la Commission, sont-ils en mesure d'y faire face de façon satisfaisante? Combien de temps par exemple leur accordez-vous pour se préparer à une audience? Combien de dossiers doivent-ils entendre, en moyenne par jour?

M. Ingstrup: Monsieur le président, à mon avis, si nous voulons améliorer la qualité des décisions—il faudra accorder plus de temps aux membres de la Commission.

C'est justement la raison pour laquelle le Solliciteur général vient de signer une présentation à l'intention du

[*Texte*]

board members. We would like to give them more training. We would also like them to have a lower caseload, in certain regions particularly.

We have had situations where people have had 12 or 14 cases in a day. It is not only a question of whether the decision is a good decision. It is also a question of whether the last inmate is treated in the same open, fair, straightforward way as the first inmate on such a long day.

We have now distributed some more person-years to all of the regions in order to lower the number of cases per day. We will be aiming at something in the vicinity of eight cases on a daily basis, which allows board members to spend more time on each individual case. It will also give them a better preparation time. In that respect, I think we are on the right track. We are getting more person-years from April 1, which would also go to support basically the decision-making at the institutional level.

• 1150

As a consequence of that, the preparation time will go up for board members. The usual pattern is that they have two days at the office to prepare for hearings and then three days at institutions to conduct hearings. That will probably be the same in the future, but the number of cases they are carrying with them will be lower. I think that is going to help us a great deal.

However, I think the structured decision-making process we are now implementing, particularly the new structure that we are implementing in the regions where we have a whole team at the regional headquarters reviewing files in advance of the files going to the board members, ensuring that all the information the staff can dream of as necessary information is on file before it goes to the parole board members, will enhance the quality of decisions.

If later on this year when our policies and guidelines are in place I realize there is a need for further person-years, I am sure we will get support to get these person-years. However, I like to move a bit gradually instead of asking for too many extra person-years.

The Chairman: To what extent are you utilizing the part-time members of the board?

Mr. Ingstrup: We are using 40 part-time members, and they are working approximately a week a month, which means that out of a complement of about 40 to 45 board-member person-years, 10 of them will be used for temporary board members. It is, by the way, a very important thing for us. The Solicitor General has supported a plan I have developed in order to reduce the

[*Traduction*]

Conseil du Trésor afin d'obtenir un plus grand nombre d'années-personnes et d'augmenter le nombre de membres de la Commission. Nous aimerions pouvoir leur offrir une formation plus approfondie. Nous aimerions également, tout particulièrement dans certaines régions, réduire la charge de travail.

Nous avons vu des membres de la Commission examiner douze ou treize dossiers en une journée. Il ne s'agit pas uniquement du bien-fondé des décisions prises. Il s'agit également de savoir si le dernier détenu entendu est traité de la même façon ouverte, juste et directe que le premier détenu d'une si longue journée.

Nous avons maintenant attribué quelques années-personnes de plus à toutes les régions afin de réduire le nombre de dossiers examinés en une journée. Notre objectif, c'est huit dossiers par jour, ce qui permet aux membres de la Commission de consacrer un peu plus de temps à chaque dossier. Ils ont également ainsi plus de temps pour se préparer. Je pense d'ailleurs que nous sommes sur la bonne voie. Nous allons obtenir au 1er avril des années-personnes supplémentaires, ce qui nous permettra également d'étoffer le processus de prise de décision à la Commission même.

Les membres de la Commission auront alors plus de temps pour se préparer. En général, ils ont deux jours pour étudier leurs dossiers, puis trois jours d'audience en institution. Je ne pense pas que cela change, à l'avenir, mais ils auront tout simplement moins de demandes à étudier. Je pense que cela nous aidera beaucoup.

Mais je pense que la restructuration de nos services, notamment dans les régions où nous avons créé une équipe centrale chargée d'étudier les dossiers et de fournir ensuite aux commissaires toute l'information nécessaire et imaginable, permettra d'améliorer les décisions qui seront rendues.

Si à la fin de cette année, lorsque nos nouvelles politiques et directives seront en place, je m'aperçois que nous avons besoin d'années-personnes supplémentaires, je suis sûr que l'on m'appuiera dans ma demande. Mais je veux progresser pas à pas, au lieu de demander d'emblée un nombre d'années-personnes qui pourrait être trop important.

Le président: Vous avez aussi des commissaires à temps partiel?

M. Ingstrup: Nous faisons appel aux services de 40 commissaires à temps partiel qui travaillent environ une semaine par mois, ce qui veut dire que de ce contingent de 40 à 45 années-personnes pour la Commission, dix seront affectées aux postes de commissaires temporaires. Pour nous, cela dit en passant, c'est très important. Le Solliciteur général a approuvé ma proposition de réduire

[*Text*]

number of temporary board members, in order to ensure that each temporary board member can work about a week a month. I am afraid that if board members do not work a week a month, they get out of it; they are not totally familiar with all our policies and procedures. They get out of the routine, which I find dangerous. So we are close to that now.

The Chairman: Fine. I think the researchers may have some questions.

Ms Marlene Koehler (Researcher to the Committee): You mentioned that in one of the cases you were discussing, when there was new information received, a new panel reheard the case with the new information. I was recently looking at a Federal Court case, also where new information was received, and it was a new panel. Is it deliberate to have a new panel rehear the case, or is it difficult to get the information back to the original panel?

Mr. Ingstrup: Oh, it is not a deliberate decision to have new panel members. I think, however, that the offender often will feel it is important that new members are there, that he is not faced with what he may perceive as biases among board members who have dealt with the case before.

I also think it is important for the board members who will deal with the case the second time to have a chance to read that new information in the context of the existing information. However, this is not a policy. It is not a deliberate decision. It just usually happens to be that way because everybody agrees it is a better idea.

Ms Koehler: I was curious about it, because the cases we have been hearing about recently tend to be cases where there was a decision of the first panel to grant some form of release or some sort of plan. The new information, whatever it might be, tends to suggest that maybe it is not a good idea. I would have thought the offender might feel more confident with the original panel rather than a new one.

Mr. Ingstrup: That is definitely a possibility. I really cannot tell you what is best. But it could also be that if we asked the same panel to go a second time, there would be a kind of indication that I personally wanted a different decision or something like that, whereas if it is a new panel it gets a totally new package of information. They will look at it the same way as any other decision.

• 1155

Mr. Philip Rosen (Researcher to the Committee): In accordance with the current board-member profile as of September 1987, fewer than 50% of board members had

[*Translation*]

le nombre de commissaires temporaires, afin que chacun d'entre eux soit assuré d'une semaine de travail par mois. Lorsqu'ils n'ont pas cette possibilité, je crains que les commissaires perdent le contact avec le travail de la Commission, avec ses politiques et procédures. Ils ne sont plus dans le coup et je trouve cela très dangereux. Mais nous n'en sommes plus très loin.

Le président: Très bien. Je pense que les attachés de recherche auraient des questions à vous poser.

Mme Marlene Koehler (attachée de recherche auprès du Comité): À propos d'un de ces cas dont vous parliez tout à l'heure, pour lequel on avait reçu de nouveaux éléments d'information, un nouveau groupe de commissaires avait été créé pour une réétude du dossier. Je me reportais récemment à un cas semblable de la Cour fédérale, où de nouveaux éléments d'information avaient conduit à la création d'un nouveau groupe de commissaires chargés d'entendre la cause. Est-ce de façon délibérée que l'on nomme un nouveau groupe de commissaires, serait-il si difficile que cela de reprendre les mêmes?

M. Ingstrup: Ce n'est pas intentionnel. Je pense, cependant, que le détenu préfère très souvent avoir affaire à de nouveaux commissaires, de cette façon il a l'impression qu'ils abordent la question sans préjugé.

Mais il est également important, à mon avis, que les commissaires chargés de réétudier le dossier sachent exactement quels sont les nouveaux éléments d'information. Cependant, ce n'est pas une politique chez nous, rien de délibéré dans tout cela, simplement que tout le monde est d'accord pour dire que c'est préférable et, en général, c'est de cette façon que cela se passe.

Mme Koehler: Je m'intéresse à la question du fait que l'on a entendu parler de cas, récemment, où la plupart du temps la décision des commissaires, suite à la première audience, avait été d'approuver, sous une forme ou une autre, la libération. Puis, à la lumière de ces nouveaux éléments d'information, on décide que peut-être l'idée n'est pas aussi bonne que cela. Dans ces cas-là, j'imagine que le détenu aurait eu davantage confiance au même groupe de commissaires.

M. Ingstrup: C'est tout à fait possible. Je ne peux vraiment pas vous dire ce qui, de façon absolue, est préférable. D'un autre côté, si nous demandons au même groupe de commissaires de réentendre le même détenu, ceux-ci pourraient avoir l'impression que j'ai envie qu'ils modifient leur décision, si bien que je pense préférable de confier toute cette nouvelle information à un nouveau groupe de commissaires. De toute façon, ils procéderont comme ils le feraient pour n'importe quel autre dossier.

M. Philip Rosen (attaché de recherche auprès du Comité): D'après l'étude du mois de septembre 1987 concernant le profil des commissaires, je constate que

[*Texte*]

some experience in the criminal justice system. To deal with that, I am wondering whether you have some form of orientation or training program for new board members, and also for longstanding board members to keep them up to date.

Mr. Ingstrup: Yes, we do. We have local introduction courses at the regional level very shortly after peoples' appointments. They will also be helped and trained by local staff on an individual basis as they are appointed. We also have national workshops for new board members, and we are having workshops for experienced board members as well.

One of the reasons we emphasized more board member person-years in our Treasury Board submission was that we need to take them out of their daily routines on a more regular basis to give them more training, either at national workshops in Ottawa or at the regional level. In our new structure, which will be in place shortly in the regions, we are also assigning training responsibility directly to regional people as well as national people. If we want a citizen board in this country to make these kinds of very important decisions, we owe not only them, but also the Canadian society, the best possible training and support. That is what we are working towards.

Mr. Rosen: Could you give us some idea how long the orientation period would be, between the time a parole board member is appointed and the time he begins to hear cases?

Mr. Ingstrup: If you are asking for a certain number of days or weeks, then the answer is, no. I would not be able to do that. However, I could provide you with an overview of what we have done within the last year, if that would be helpful.

Mr. Rosen: Yes, I think it would.

Mr. Ingstrup: We are trying to tell the regional people we would like people to go out as soon as possible and participate in panels, unless they appreciate a reasonable amount of training. But, you see, a lot of the training is actually on-the-job training. So many of our senior board members take that training very seriously, by taking new board members with them, and explaining as they move through the cases.

Mr. Rosen: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you. I would like to thank the witnesses. I think this has been a key meeting for us. As you can see by the amount of time we have taken, there

[*Traduction*]

moins de 50 p. 100 d'entre eux peuvent justifier d'une certaine expérience de notre justice pénale. Je me demande si vous avez prévu des programmes de formation, ou d'orientation, pour les nouveaux commissaires, mais également des recyclages pour ceux qui sont, depuis plus longtemps, à la Commission.

M. Ingstrup: Oui. Nous organisons des cours de formation au niveau régional, auxquels, tout de suite après leur nomination, participent les commissaires. Ils sont également soutenus et formés individuellement par notre personnel local. Nous avons ensuite des séminaires nationaux pour ces nouveaux membres de la Commission, ainsi que des cours de recyclage pour les commissaires plus chevronnés.

Une des raisons pour lesquelles nous avons demandé au Conseil du Trésor de nous allouer, pour les commissaires eux-mêmes, un complément d'années-personnes, c'est précisément que nous avons besoin, de façon plus régulière, de les soustraire à leurs activités quotidiennes pour des compléments d'information et de formation, aussi bien lors de ces séminaires nationaux organisés à Ottawa que des cours qui sont dispensés dans les provinces. D'après notre nouvelle organisation qui ne saurait tarder à être en place dans les provinces, des employés du niveau régional mais également national sont affectés à des tâches de formation. Si nous voulons une commission des libérations où siègent de simples citoyens, nous leur sommes redevables, comme à l'ensemble de la société canadienne, étant donné l'importance des décisions qu'ils sont appelés à prendre, de la meilleure des formations et du meilleur des soutiens possibles. C'est dans ce sens que nous oeuvrons.

M. Rosen: Combien de temps peut durer cette période de formation, qui court entre la nomination du commissaire et le moment où il commence effectivement à siéger?

M. Ingstrup: Si vous voulez que je vous cite un nombre de jours ou de semaines, je ne le peux pas. Mais si vous voulez, je peux vous fournir l'étude assez générale que nous avons faite là-dessus l'an dernier.

M. Rosen: Oui, je pense que cela me serait utile.

M. Ingstrup: À moins qu'ils ne demandent une formation plus approfondie, nous demandons à notre personnel régional de faire en sorte que les commissaires puissent siéger aussi rapidement que possible. Mais très souvent, cette formation est en fait en même temps une formation qui se fait au contact de la réalité elle-même. C'est ainsi que les anciens commissaires prennent très au sérieux cette période de formation, ils prennent un petit peu les nouveaux commissaires sous leur aile et leur expliquent la façon de procéder au fur et à mesure des dossiers qui se présentent.

M. Rosen: Merci, monsieur le président.

Le président: Merci. Je remercie les témoins pour cette séance qui revêt pour nous une importance extrême, comme vous pouvez en juger d'après le temps que nous

[*Text*]

are a lot of issues we have to focus on when we talk about the activities of your board. I hope it also will prove to be a key meeting in terms of starting to get the real information as to what is actually happening in the system out to the public.

In conclusion, I just want to thank you and the members of your board and staff for the co-operation we have received up to now, which has been excellent. We look forward to continuing to work with you for the rest of our study.

This meeting is adjourned.

[*Translation*]

vous avions réservé. Il y a toujours des tas de questions à poser sur le fonctionnement et les activités de la Commission. Je pense également que cette réunion revêt une importance toute particulière en ce qu'elle doit nous permettre de rendre publique toute cette information concernant l'évolution de notre système et de notre organisation.

En conclusion, je vous remercie, vous, les commissaires et les fonctionnaires de votre administration, pour ce climat d'étroite collaboration dans lequel nous travaillons. Nous nous félicitons à l'avance de pouvoir continuer à travailler dans cet esprit jusqu'à la publication de notre rapport.

La séance est levée.

APPENDIX "JUST-6"

CHAIRMAN'S PRESENTATION TO THE STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL

DECEMBER, 1987

INTRODUCTION

Mr. Chairman, members of the Committee, I wish to thank you for the opportunity to meet with you today.

The National Parole Board is committed to assisting the Standing Committee on Justice and Solicitor General in its study on Sentencing and Parole. We are convinced that the work of the Committee will contribute significantly to a better parole system in Canada.

To assist the Committee, I have prepared a two-part presentation. Part I is an overview of the parole system as it now exists. The second part focuses on some management viewpoints on the Board, its environment and its performance.

This presentation is, of necessity, brief. However, most of the information is contained in a much more detailed fashion in a briefing book which has been prepared for the Committee. It outlines the operation of the NPB, including detailed descriptions of its programs, significant events in the history of conditional release and recent Board initiatives to better achieve its objectives. Copies of this book are available to the media on request.

PART ONE:

AN OVERVIEW OF THE PAROLE SYSTEM

The NPB: Its Mandate and Organization

The Board's legal mandate is:

- exclusive authority for the conditional release of all federal inmates;

- to make conditional release decisions on cases of those inmates in provincial custody where the province does not have a provincial parole board;

- to make investigations and recommendations for pardons and for the exercise of the Royal Prerogative of Mercy.

The Board is an administrative tribunal within the structure of the Government of Canada. While the Chairman reports to the Solicitor General for the management and operations of the Board, the members of the Board have absolute jurisdiction for the exercise of discretion in conditional release decision-making, as prescribed in the Parole Act, and recommendations with respect to pardons.

The Board consists of 31 full-time members appointed by Order-in-Council. This includes the Chairman, Vice-Chairman and members of the Appeal Division located in Ottawa, and members in each of the five regional offices.

In addition, we employ 46 temporary members and 43 community members. Temporary Board members, also appointed by Order-in-Council, are called upon when the volume of work is beyond that which can be carried out effectively by the full-time members. The primary duty of the community members, the appointment of whom is the responsibility of the Solicitor General, is to vote when the Board reviews the cases of inmates serving life sentences as a minimum or inmates serving indeterminate sentences as dangerous sexual offenders, habitual offenders or dangerous offenders.

The Appeal Division has a dual responsibility. It reviews specific negative regional conditional release decisions; and renders recommendations with respect to applications for pardons or for clemency under the Royal Prerogative of Mercy.

We are a relatively small organization with an annual budget of approximately 15 million dollars and 306 person-years, including

staff and Board members, but with the exception of community members.

The NPB's Programs

The National Parole Board contributes to the protection of society by providing offenders with opportunities to establish themselves in the community as law-abiding citizens through the timely transition from the institution to community in the safest possible manner.

Eligibility requirements are such that the offender must serve a certain portion of his or her sentence under institutional conditions. Conditional release programs recognize both the difficulty of transition from the institution to the community and the potential for, and ability of, offenders to change.

All offenders are, at some point in their sentence, eligible for various types of conditional release. The Parole Act and Regulations require that we carry out a review for full parole for each federal inmate on or before his full parole eligibility date. Where full parole is not granted, we must normally set a date for a subsequent review within two years and every two years thereafter. Eligibility requirements are dependent on the offence for which the offender is incarcerated. There are 4 types of conditional releases.

A **temporary absence** is often the first release an inmate will be granted. Temporary absences are occasional intermittent leaves granted for medical, rehabilitation, or humanitarian reasons. They may be with or without escort.

Inmates serving a definite sentence (i.e. not a life sentence, preventive detention or an indeterminate sentence) are normally eligible to be considered for an unescorted temporary absence after having served one-sixth of their sentence.

Day parole is a bridging program which facilitates the management of the critical transition betwen total incarceration and full conditional release on parole or mandatory supervision. It provides selected offenders an opportunity to participate in approved community-based activities while returning as required to a correctional facility.

Inmates serving a definite sentence are normally eligible to be considered for day parole after having served one-sixth of their sentence.

Under **Full parole,** the offender is entitled to spend the unexpired portion of his or her sentence in the community under supervision, subject to conditions deemed appropriate by the NPB.

Inmates serving a definite sentence are generally eligible for review for full parole after serving one-third of their sentence or seven years, whichever is the shorter period.

Offenders sentenced to **life imprisonment for murder** are subject to unique eligibility requirements. Persons convicted of first degree murder (planned and deliberate, murder of police officer, prison employee) are not eligible for full parole consideration for 25 years. Eligibility for full parole consideration for persons convicted of second degree murder (any murder that is not first degree) is determined by the sentencing judge, on recommendation of the jury, at between 10 and 25 years. In both cases, inmates become eligible for unescorted temporary absences and day parole three years before their full parole eligibility date. Of the 12,674 inmates currently incarcerated in federal institutions (March 31, 1987), 351 are serving sentences for first degree murder and 991 for second degree.

Anyone convicted of murder who must serve more than 15 years before full parole eligibility may apply after 15 years for a judicial review by a Superior Court judge and a jury to either reduce the remaining period before eligibility, or to be declared eligible for parole consideration immediately. To date, only one such case has been heard by the court and reviewed by the Board.

Persons who are paroled while serving life sentences remain on parole for life.

Another conditional release program is tied directly to remission. Before 1970, inmates were unconditionally released as a result of remission. Since then, all offenders, except those serving life or indeterminate sentences, have been **automatically released** to serve the remission portion of their sentence in the community but subject to **mandatory supervision,** provided the remission period exceeds 60 days.

Legislation adopted July 24, 1986 (**Bill C-67**) authorizes the National Parole Board, according to established criteria and procedures, to retain in custody until warrant expiry, or place under strict residential conditions, those inmates considered likely to commit an offence causing death or serious harm to another person before the end of their sentence. Inmates who are serving a sentence for an offence on the schedule which caused serious harm and who have been referred for review but who are not judged by the Parole Board as posing a high risk to commit such an offence prior to the end of their sentence are released on mandatory supervision. However, they will not be entitled to earn remission again if that release is revoked. In effect, it allows those inmates only one chance in the community under mandatory supervision.

It is important to note that the NPB does not generate the information necessary for it to make conditional release decisions. Rather it is a consumer of information gathered by its partners in the criminal justice system and thus is extremely dependent on those who provide information for the basis of parole decisions. The requirement for **effective coordination of information exchange** was recently reinforced by the Coroner's inquest into the death of Celia Ruygrok. As part of the follow-up to the recommendations of the jury, the Solicitor General has directed the Board and CSC to appoint regional information coordinators to ensure that information on offenders' files is complete; to increase communication with the police, courts and crown attorneys; and to review all cases involving death or serious sexual assault to ensure information is complete and accurate.

When the Board has decided to grant conditional release, the inmate must sign a certificate prescribing the **conditions** of his or her release. Many of the conditions are mandatory and are imposed in respect of any inmate released on parole or subject to mandatory supervision. In addition, the inmate may be given some special conditions related to a particular behavioural pattern that is linked with an increasing probability of committing a crime.

The Correctional Service of Canada is responsible for **supervising inmates** granted conditional releases and for those released subject to mandatory supervision. CSC either supervises inmates directly or provides supervision through private after-care agencies or under contract with provincial governments. Notwithstanding this, the NPB

has an active interest in supervision and cooperates with CSC in establishing a framework for good supervision.

Suspension of parole or mandatory supervision occurs because of a violation of the release conditions or because there are reasonable grounds to believe that a continuation of the release will entail a risk to the public.

When conditional release is suspended, the offender is returned to custody and an investigation is started immediately. At any time during the following 14 days, the suspension may be cancelled if it is determined that the reasons for the suspension are not of continuing concern. When a case is referred to the Board, the Board may return the offender to incarceration.

The foregoing clearly indicates that the management of risk is the primary consideration in the Board's operations. The judge decides the length of the sentence, Parliament decides which portion of a sentence must be served in an institution in order to ensure that sentences meet their general objectives and, finally, only when that portion of the sentence has been served under institutional control, the National Parole Board will determine whether the offender may serve part of his/her sentence under parole.

Section 10 of the Parole Act sets forth three **criteria which must be met** in order for the Parole Board members to grant parole to an offender:

1. **in the case of full parole, the inmate has derived the maximum benefit from imprisonment;**

2. **the reform and rehabilitation of the inmate will be aided by the grant of parole'; and**

3. **the release of an inmate on parole would not constitute an undue risk to society.**

The application of Section 10 is subject to other requirements of the law with regard to the time that must be served before parole eligibility has been met.

Obviously, the three criteria are in great need of interpretation in order to provide the necessary guidance to members. However, in

the past, the Board placed significant emphasis on the fact that the Board is an independent board and also on the fact that the Board's "absolute discretion" in decision-making should be protected and not interfered with through clearer criteria than those outlined in the Act itself.

Section 10 and the interpretation of that particular section played an important role in the process of determining the Mission of the Board, and it was also obvious that a meaningful Mission could not be formulated without applying a certain interpretation of Section 10, thereby rejecting any other interpretation.

The wording of Section 10 lends itself to an interpretation focused on risk and the protection of society. The Board considers criterion 3 as the single most important criterion and criteria 1 and 2 as supportive of criterion 3. In other words, risk is the overriding factor.

This reading of the Act leads to risk assessment as the central activity of the Board and reminds the members of the importance of considering whether that risk could be reduced by further incarceration or whether the risk, on the contrary, would be reduced through an appropriate parole, likely to facilitate the inmate's reintegration as a law-abiding citizen. The viewpoint is that a person who is likely to be reintegrated as a law-abiding citizen is unlikely to represent an undue risk to society.

This interpretation of Section 10 of the Parole Act means that the Board would no longer release an offender on parole just because the members feel that this particular inmate "deserves" to be released. The offender will only be released if the Board is satisfied that he/she does not constitute an undue risk to society, if released on parole. On the other hand, the Board will not deny an offender parole just because the members feel that this offender "deserves" to stay in prison longer. The perceived risk is the critical issue in the decision-making process.

The interpretation is also in tune with the Board's statement that it sees itself as part of the criminal justice system. To be a partner in the criminal justice system means - among other things - that the Board must ensure that it respects the integrity of decisions made by other components of the system. The Board's interpretation of Section 10 aims at ensuring that the integrity of the sentence is protected.

It also ensures that the determination of eligibility by law is fully respected.

If the Board then believes that the offender will constitute an undue risk to society if released on parole, the offender will not be released at that time.

The interpretation of Section 10 through the Board's Mission Statement has thus not only focused the Board's attention on the most important criminal justice issue, the protection of society, but has also created a highly desirable clarity in the Board's role within the criminal justice system.

The interpretation has also helped the Board a great deal on our way to further improvement in the area of decision-making by making the Board's decision making more focused and more predictable.

Two major steps have been taken at this point in time. A systematic review process is currently being tested in all five regions and will be fully implemented after certain adjustments, ensuring that members of the Board consider all critical aspects of all cases. Secondly, a set of decision policies has been developed by the Board in close collaboration with the Secretariat of the Ministry and with CSC. We have consulted very widely with provincial governments, the judiciary, crown prosecutors, police forces, voluntary organizations, interest groups, including certain groups of offenders, and individuals that have expressed an interest in this initiative. The policies have now been revised in the light of the many comments we have received, and we expect that implementation will take place on a nation-wide basis early in the new year. It goes without saying that there will be a need for a transition period before full implementation can take place.

Again, these policies are risk-oriented in accordance with the interpretation of the Act and we are hopeful that they - once implemented - will contribute to a safer society at the same time as they ensure that non-dangerous offenders are not kept in custody longer than necessary or longer than required by the laws of the land.

PART TWO:

SOME OBSERVATIONS ABOUT PAROLE IN CANADA AND THE OPERATION OF THE NATIONAL PAROLE BOARD

The following is not an attempt to suggest the approach that the Committee might like to apply in its review of the National Parole Board and the programs for which the Board is responsible. The comments are organized according to six key issues which I, as a responsible Chairman and Chief Executive Officer of the Board, find that I have to pay particular attention to in my daily work.

These issues are:

- Does the NPB have a clear and adequate direction? Clear and appropriate long-range objectives?
- Does the Board have the strategies in place to facilitate the accomplishment of its goals?
- Are we sufficiently aware of the environment (particularly the criminal justice system) in which we work?
- Are the overall results acceptable responses to the operational environment?
- Is the National Parole Board geared to capitalize on opportunities for improvement?
- Is the Board in tune with government policies and supportive of government priorities?

1. DOES THE NPB HAVE A CLEAR AND ADEQUATE DIRECTION? CLEAR AND APPROPRIATE LONG-RANGE OBJECTIVES?

The National Parole Board has in place a clear statement of its **Mission**, approved by the Board's Senior Management Committee in November 1986. The Mission identifies the ultimate objective of the organization and provides overall direction and a framework for planning, policy development and accountability, and guides the Board in its daily operations.

The following is the National Parole Board's Mission Statement:

THE NATIONAL PAROLE BOARD, AS PART OF THE CRIMINAL JUSTICE

SYSTEM, MAKES INDEPENDENT, QUALITY CONDITIONAL RELEASE DECISIONS AND CLEMENCY RECOMMENDATIONS. THE BOARD, BY FACILITATING THE TIMELY REINTEGRATION OF OFFENDERS AS LAW-ABIDING CITIZENS, CONTRIBUTES TO THE PROTECTION OF SOCIETY.

The Board does not consider the Mission document to be 'window dressing'. It is taken very seriously by both members and staff as a critical management tool to ensure the best possible contribution to the protection of society.

2. DOES THE BOARD HAVE THE STRATEGIES IN PLACE TO FACILITATE THE ACCOMPLISHMENT OF ITS GOALS?

The Board has developed, as part of its Mission Statement, **core values** which serve to guide the organization in fulfilling the Mission; and **principles** which apply the core values to the programs and operations of the Board.

To ensure that action is taken to support the achievement of the Mission, the Board has developed 28 **strategic objectives**, all of which are clearly stated in the Mission Statement. These strategies place considerable emphasis on what the Board considers its primary strategy: the assessment and administration of risk in support of its principle objective, a better contribution to the protection of society.

The management of most organizations is enhanced through the establishment of, and commitment to, a clear overall direction and some generally agreed upon strategies such as developed in our Mission document. This is particularly important to me as Chairman of a Board of independent decision makers because, while all the normal management approaches are available to me as Chief Executive Officer, these tools are not available to me to the same extent as Chairman of the Board.

Therefore, in ensuring consistent and goal-oriented behaviour of the Board, it is important to ensure that there is a high degree of Board member commitment to a certain direction and an effort to keep members constantly informed of expectations flowing from that direction and feedback on the organization's overall performance.

In this respect, the Board acknowledges that it is periodically subject to criticism, particularly through the media. We are concerned about those cases that attract media attention because there is the potential to increase the public's unrealistic fear of crime and, ultimately, influence the public's perception of the Board's performance and its confidence in the criminal justice system. Notwithstanding this, we do not believe in managing the Board by responding to news reports. The media is not a management tool. Media coverage is simply an added dimension to certain cases.

We believe that, rather than individual cases, the Mission Statement, together with the values, principles and strategic objectives, provides the basis for the responsible management of the Board's operations through the development and monitoring of the overall performance indicators.

3. ARE WE SUFFICIENTLY AWARE OF THE ENVIRONMENT (PARTICULARLY THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM) IN WHICH WE WORK?

If the Board is to be managed responsibly, its members and staff must understand our role in the criminal justice system and the impact of its operation both on the criminal justice system and the Canadian public. Sensitivity to its role will allow the Board to identify possibilities for improvement in areas of concern.

The Board recognizes that it is but one of many facets of the criminal justice system and, consequently, has established strong working relationships with the Correctional Service of Canada, provincial correctional authorities, voluntary organizations, police forces through the National Joint Committee, and other parole boards through the Canadian Association of Paroling Authorities. In addition, members of the Board meet with boards of editors, university faculties and various liaison groups with an interest in criminal justice.

The Board's sensitivity to the views and concerns of the Canadian public is best reflected in the fact that members of the National Parole Board are selected because they represent the public. Three-quarters of the Board's decision-makers work for the Board on a part-time basis and are actively engaged in the community the

majority of their working lives. Thus the Board is not insensitive to public opinion. Indeed, the Board is, in many ways, the public - it is a "citizen Board".

The Board is well aware that it could eliminate a large part of the criticism that is directed toward it by simply reducing the parole grant rate. However, we are not in the business of protecting the National Parole Board. Rather, we are in the business of contributing to the protection of society by only releasing inmates who do not represent an undue risk and, even then, only under controlled conditions. We consider the alternative - the unconditional release of inmates upon completion of their sentences - not to be in the public's interest.

On the other hand, we are a releasing authority and it is part of our obligation to ensure that those inmates past their eligibility date, who do not constitute an undue risk, are released to serve the remainder of their sentences in the community under supervision.

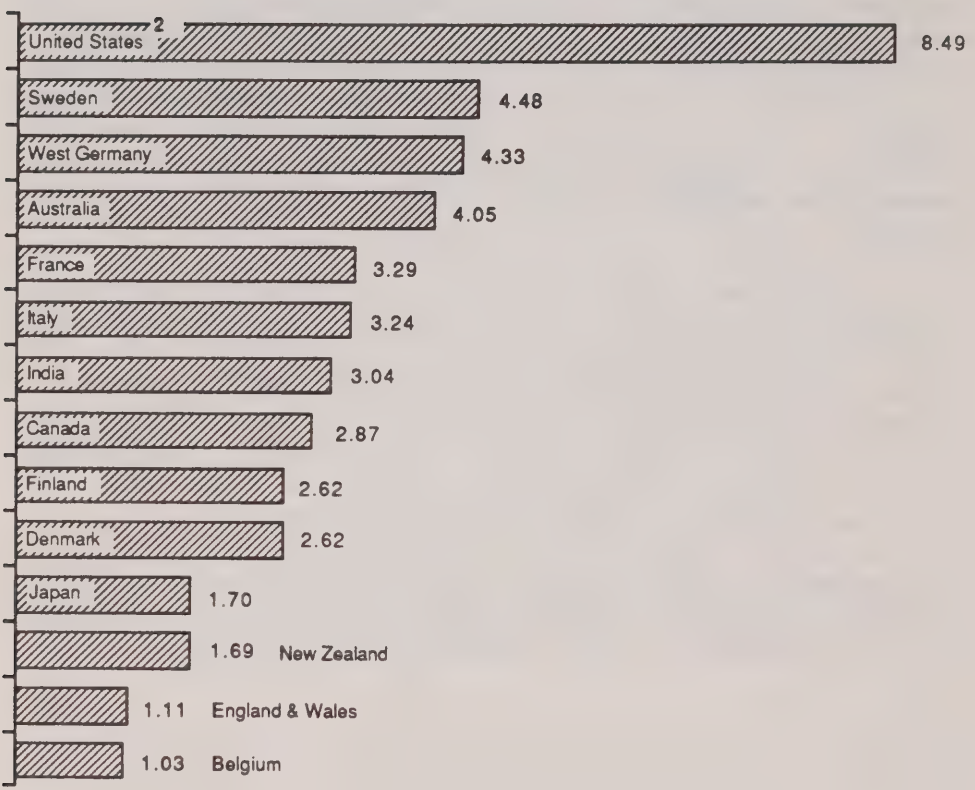
There are many important factors which constitute our criminal justice environment. Let me share with you some factors which help us view Canada, parole and the NPB in perspective.

First, relative to other western countries, Canada is a comparatively safe place to live. This can be illustrated quite vividly by comparing our homicide rate with other western nations. (Figure 1).

Figure 1

HOMICIDES: CANADA AND SELECTED COUNTRIES[1]

Rate per 100,000 Population



1. Populations were obtained from : United Nations; Demographic Yearbook; (United Nations: Department of International Economic and Social Affairs, 1979), p. 67.

2. Average based on 5 years 1975-1979 with the exception of West Germany, France, Denmark and Japan which are based on 2 years of data. Average actual numbers of homicides; United States 18,517.0, Sweden 371.0 West Germany 2,654.5, Australia 576.6, France 1,750.0, Italy 1,839.2, India 19,383.2, Canada 673.6, Finland 124.4, Denmark 133.5, Japan 1,946.5, New Zealand 52.4, England and Wales 544.6, and Belgium 101.6.

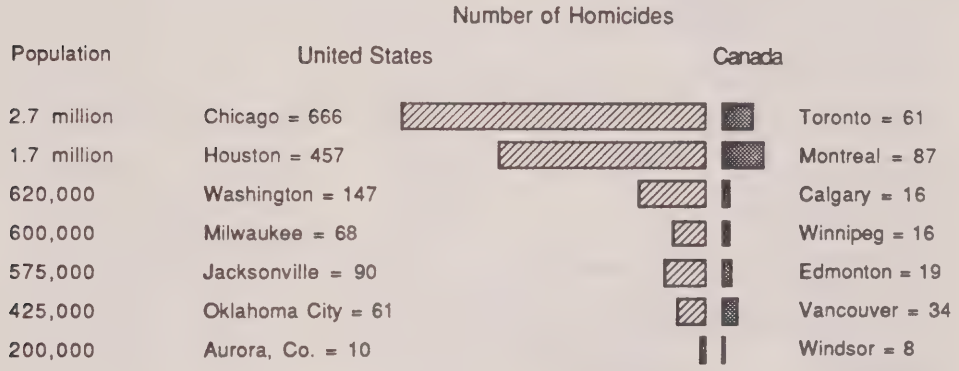
Source: Historical Homicide Data and Other Data Relevant to the Capital Punichment Issue
Canadian Centre for Justice Statistics, Law Enforcement Program, Statistics Canada, March 1987

Prepared by NPB, November, 1987.

Our homicide rate (2.87 victims per 100,000 population) is at a level which compares favourably to many other countries in the western world, ranking seventh in an examination of fourteen selected countries. This is even more dramatically illustrated in Figure 2 which compares homicide rates in seven American cities of differing size and geographical location with Canadian cities with similar characteristics.

Figure 2

COMPARISON OF NUMBERS OF HOMICIDES
IN CANADIAN AND AMERICAN CITIES



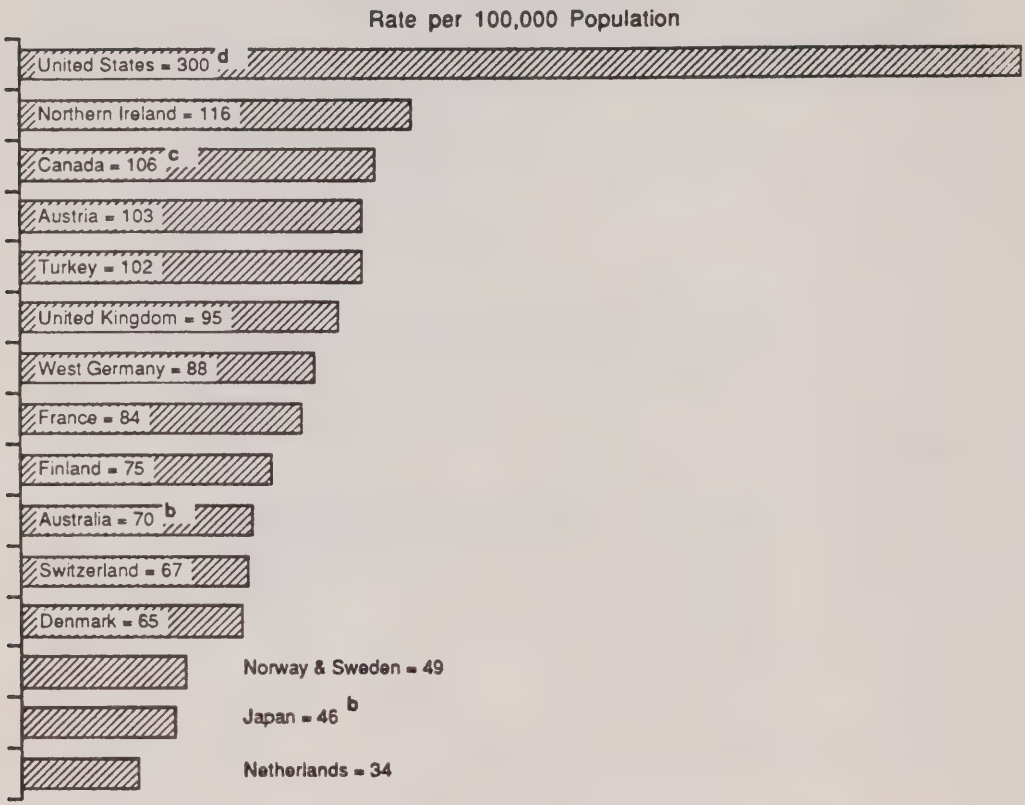
Source: Canadian Association of Chiefs of Police Newsletter, September, 1987

Prepared by: NPB, November, 1987

Although our crime rates support the contention that Canada is a safe place to live, we do have a very high imprisonment rate compared to other western countries, as illustrated in Figure 3.

Figure 3

IMPRISONMENT RATES[1]: CANADA AND SELECTED COUNTRIES[2a]



1. Total Prison Population per 100,000 inhabitants
2a Council of Europe, unless otherwise noted (Sept. 1, 1986)
b Data compiled by David Biles, Australian Institute of Criminology.
c Adult Correctional Services in Canada 1985-1986 published by Canadian Centre for Justice Statistics.
d Data for state and federal prisioners is for 31 December 1985. Data for jail inmates is for 30 June 1983. The data was assembled from various reports of the US Bureau of Justice Statistics - 1984. While it is known how many people in jail were on remand, it is not clear from these sources how many of the small proportion of people in prison were on remand or serving sentences of less than 1 year. The two were not distinguished. Assuming that none were on reman or all were on remand gives the range 43-50. The actual rate is somewhere between.

Source: Home Office Research and Planning Unit,
Research Bulletin, London, Number 23, 1987

Preapred by: NPB, November, 1987

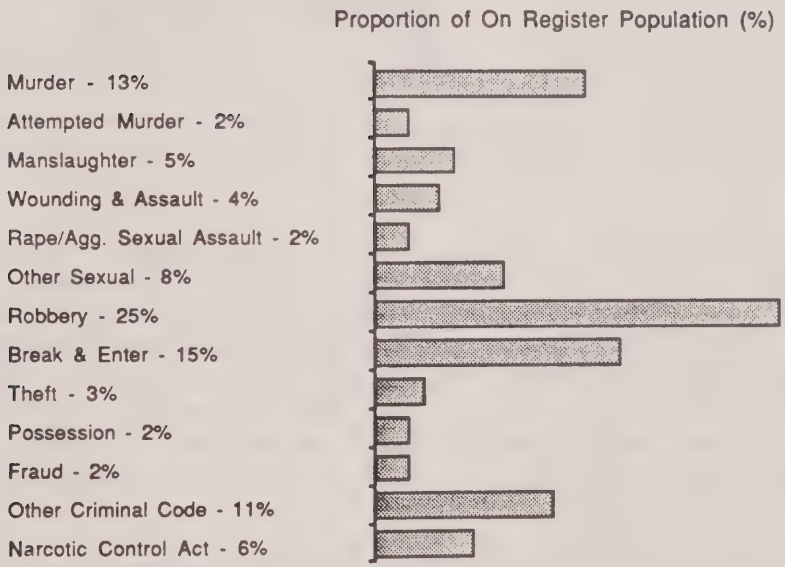
On any given day, the Canadian prison population is about 29,000 inmates. This includes about 16,000 inmates serving sentences of less than 2 years, or on remand, in provincial institutions, and over 12,000 inmates serving sentences of two years or more in federal institutions. The following figures illustrate some characteristics of the federal inmate population - the types of inmates that the National Parole Board must eventually consider for conditional release.

Figure 4 depicts the current federal inmate population by offence.

Figure 4

ON REGISTER OFFENDER POPULATION BY OFFENCE, CANADA, MARCH 31, 1987

N = 12,674



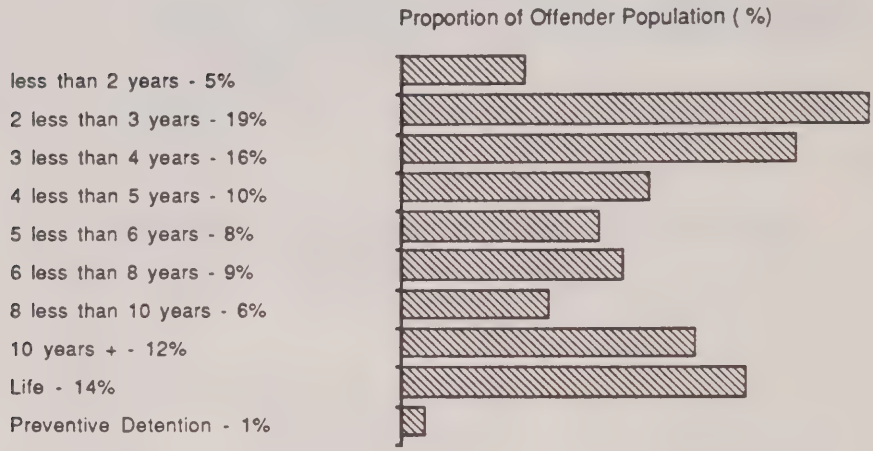
Source: Offender Population Profile, MIS, CSC, March 31, 1987

Prepared by: NPB, November, 1987

Figure 5 shows the breakdown of the current federal inmate population by sentence length.

Figure 5

ON REGISTER OFFENDER POPULATION BY SENTENCE LENGTH, CANADA, MARCH 31, 1987
N = 12,674



Source: Offender Population Profile, MIS, CSC, March 31, 1987
Prepared by: NPB, November, 1987

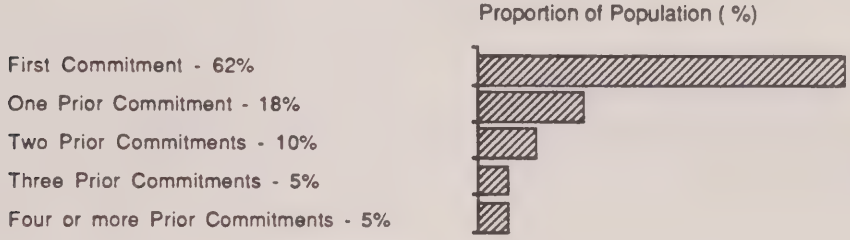
There are two noteworthy features with respect to figures 4 and 5. One is the fact that about 14% of federal inmates are serving life sentences. As of March 31, 1987, nearly 13% (1606 inmates) were serving sentences for murder - 351 for first degree murder and 991 for second degree (264 inmates are serving life sentences for murder as a result of convictions before 1976 when the present distinction between first and second degree murder became law). Equally as important to note is the fact that a full 50% of the inmates are serving sentences of less than 5 years.

Figure 6 illustrates the current federal inmate population by prior commitments to federal institutions. The fact that 62% of inmates are serving their first federal term supports the Board's second core value which states that "the majority of offenders have the potential to function as law-abiding citizens."

Figure 6

CURRENT FEDERAL OFFENDER ON REGISTER POPULATION
BY PRIOR COMMITMENT TO FEDERAL INSTITUTIONS, CANADA, March 31, 1987

N = 12,674



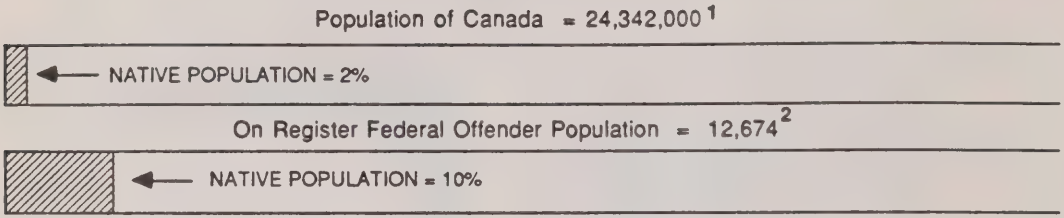
Source: Offender Population Profile, MIS, CSC, March 31, 1987

Prepared by: NPB, November, 1987

One critical feature of our criminal justice system and to which the Board is very sensitive, is the overrepresentation of Natives. Figure 7 shows the proportion of Native inmates in federal institutions compared to the proportion of the Canadian population which is Native.

Figure 7

NATIVES: A PROPORTION OF CANADIAN POPULATION AND FEDERAL ON REGISTER OFFENDER POPULATION



1. Based on 1981 Census Figures
2. Based on March 31, 1987 on register offender population figures

Source: Offender Population Profile, March 31, 1987
Statistics Canada, Canada Year Book 1985

Prepared by: NPB, November, 1987

The above figures illustrate, at least in part, the types of federal inmates that the Board must consider for its various forms of conditional release.

This task is carried out with a budget of approximately $15,000,000 and a person year allocation of about 300. Figure 8 illustrates the Board's expenditures relative to its partners in the criminal justice system.

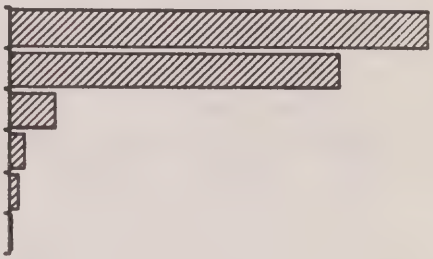
Figure 8

[1]

OPERATING EXPENDITURES FOR ADULT FEDERAL AND PROVINCIAL PAROLE AND CORRECTIONS SERVICES 1985/86

Expenditures per $ 000

Federal Corrections - Custody = 695,017
Provincial Corrections - Custody = 545,767
Provincial Corrections - Supervision = 72,099
Federal Corrections - Supervision = 24,000
Federal Parole Board = 14,783
Provincial Parole Boards = 4,363



1 Excludes Capital Investment

Source: Adult Correctional Services in Canada, 1985/86 p 157 and 181.
Canadian Centre for Justice Statistics, December, 1986
CSC correspondence, June 1987

Prepared by: NPB, November, 1987

4. ARE THE OVERALL RESULTS ACCEPTABLE RESPONSES TO THE OPERATIONAL ENVIRONMENT?

The following discussion gives an indication of the extent to which some of the NPB programs have been successful. It must be understood that it is not possible here to list the many qualifications to the data that are necessary due to the complexity of some of the programs.

In 1986-87, nearly 13,000 **unescorted temporary absences** were granted. Over 99% were successfully completed. Similarly, of approximately 47,000 **escorted temporary absences**, over 99% were successful.

With respect to **full parole**, figure 9 shows the outcomes of release for federal inmates released on **full parole** during the five fiscal years 1977/78 to 1981/82, based on a follow-up of these releases to March 1987. Seventy percent of inmates released over the five year period successfully completed their period of supervision. Five percent were still under supervision in March 1987. Twelve percent

were revoked without a new offence. Therefore, only 12% were returned following a conviction for a new offence.

FIGURE 9

OUTCOMES OF FULL PAROLE RELEASES

FOLLOWUP FROM 1977/78 TO 1981/82 AS OF MARCH, 1987

N = 7,855



Source: Annual Follow-up of Conditional Releases, from 1977-78 through 1981-82 and their Outcome to March, 1987

Prepared by: NPB, November, 1987

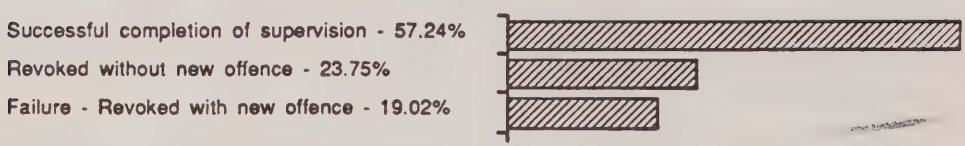
Figure 10 shows the outcomes of release for 12,816 federal inmates released on mandatory supervision during the five fiscal years 1977/78 to 1981/82. Fifty-seven percent successfully completed supervision; about 23% were revoked without a new offence. Therefore, only 19% were revoked with a new offence.

FIGURE 10

OUTCOMES OF MANDATORY SUPERVISION RELEASES

FOLLOWUP OF RELEASES FROM 1977/78 TO 1981/82 AS OF MARCH, 1987

N = 12,816



Source: Annual Follow-up of Conditional Releases, from 1977-78 through 1981-82 and their Outcome to March, 1987

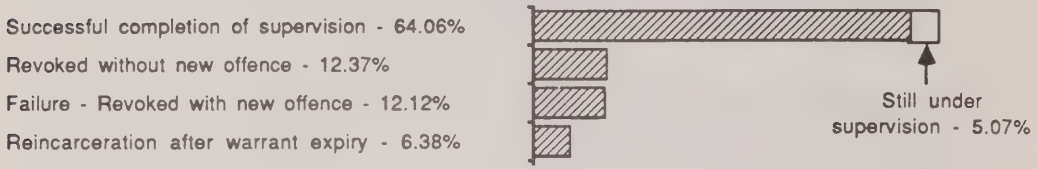
Prepared by: NPB, November, 1987

Recidivism rates include both those returned to incarceration prior to the expiry of the warrant and while still under supervision and those returned to incarceration after the warrant has expired and the supervision has terminated. Due to the nature of federal correctional information systems, the definition of recidivism commonly used in the federal correctional system involves only reincarceration, after warrant expiry, in a federal penitentiary and not in a provincial institution.

The following two figures show the recidivism rates for full parole and MS releases during the five fiscal years 1977/78 to 1981/82, based on a follow-up of these cases to March 1987. Whereas seventy percent of all the full parole releases successfully completed their period on supervision, six percent of all these releases were subsequently reincarcerated in a federal penitentiary after warrant expiry. Fifty-seven percent of the MS releases successfully completed their period of supervision, but eighteen percent of all these releases were subsequently reincarcerated in a federal penitentiary after warrant expiry.

FIGURE 11

RECIDIVISM OF FULL PAROLE RELEASES
FOLLOWUP OF RELEASES FROM 1977/78 TO 1981/82 AS OF MARCH, 1987
N = 7,855

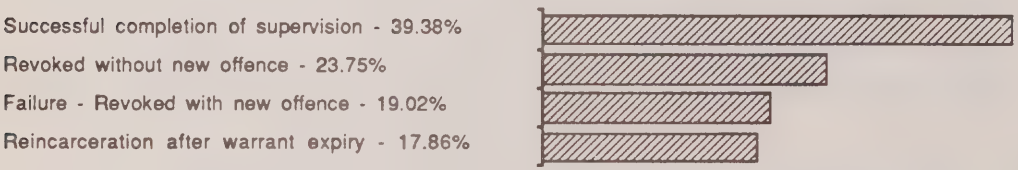


Source: Annual Follow-up of Conditional Releases, from 1977-78 through 1981-82 and their Outcome to March, 1987

Prepared by: NPB, November, 1987

FIGURE 12

RECIDIVISM OF MANDATORY SUPERVISION RELEASES
FOLLOWUP OF RELEASES FROM 1977/78 TO 1981/82 AS OF MARCH, 1987
N = 12,816



Source: Annual Follow-up of Conditional Releases, from 1977-78 through 1981-82 and their Outcome to March, 1987

Prepared by: NPB, November, 1987

Of particular concern to the criminal justice community are the early release of, and consequently the recidivism rates for, offenders involved in violent offences. There are two ways of looking at this issue. One is to look at recidivism rates on conditional release for

inmates who have previously committed violent offences and the second is to look at violent offences committed by inmates on conditional release. Violent offences are most commonly defined as offences against the person and, particularly, offences involving the death of another person. The specific offences usually referred to are murder and manslaughter, which combined are referred to as homicides.

Two studies in the area of violent offenders and violent offences have been completed recently at the Board.

The first study was a follow-up, to January 1987, of full parole releases of offenders convicted of murder released between 1975 and 1986. Inmates convicted of murder are serving life sentences and, therefore, can only be released under the authority of the Board. Since they are serving life sentences, persons convicted of murder who are released on parole are under supervision until their death. As depicted in the following figure, of the Board's 473 releases of persons convicted of murder (both capital and non-capital murder, but not including manslaughter), eighty-two percent have been successful. Eight percent were returned to an institution for a technical violation and not a new offence. Nearly ten percent failed on supervision and were revoked with a new offence. Of all those released, two who had previously been convicted of second degree murder were revoked for a new offence of murder. (Since the completion of the study, a third offender serving a sentence for non-capital murder and released on parole March 24, 1975, has committed a second murder.)

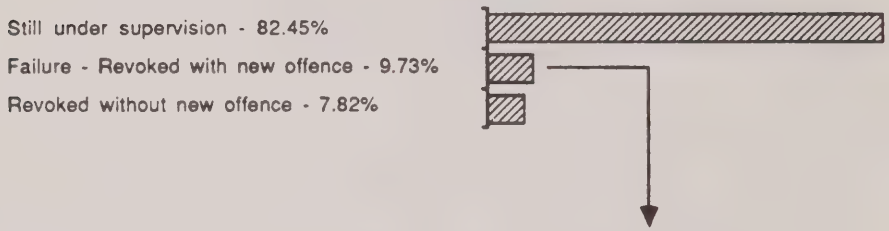
The second study was a follow-up to January 1987, of all releases on full parole or mandatory supervision between 1975 and 1986. During this period, 52,484 inmates, serving sentences for a complete range of offences, were released on full parole or mandatory supervision. As can be seen in Table 1, of the 18,746 offenders released on full parole, 42 (0.22%) were revoked, while under supervision, having committed a homicide offence. Of the 33,738 offenders released on mandatory supervision, 88 (0.26%) were revoked, while under supervision, having committed a homicide offence.

Figure 13

OUTCOMES OF FULL PAROLE RELEASES OF OFFENDERS CONVICTED OF MURDER

(FOLLOW-UP OF FULL PAROLE RELEASES 1975-1986, AS OF JANUARY, 1987)

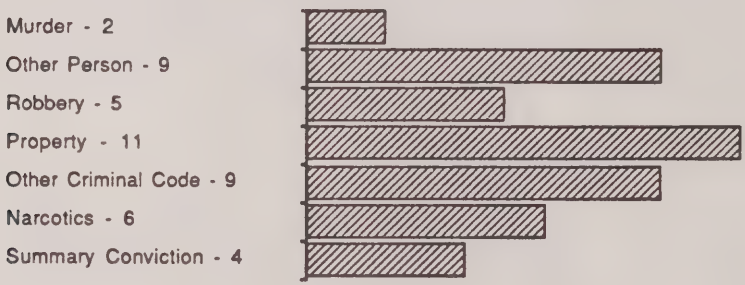
N = 473



NEW OFFENCES COMMITTED ON RELEASE BY OFFENDERS WHILE ON SUPERVISION

(FOLLOW-UP OF FULL PAROLE RELEASES 1975-1986, AS OF JANUARY, 1987)

N = 46



Source: Follow-up of Full Parole Releases of Convicted Murders Between 1975-1986 and Recommitments to a Federal Penitentiary as of January 20, 1987, NPB, August 18. 1987

Prepared by: NPB, November, 1987

Table 1

NUMBER AND PERCENTAGE OF RELEASES TO FULL PAROLE AND MANDATORY SUPERVISION BETWEEN 1975 AND 1986 WHICH WERE FOLLOWED BY A RECOMMITMENT OF THE OFFENDER FOR HOMICIDE AS OF JANUARY, 1987

Revocation offence	Release Type					
	Full parole		Mandatory supervision		TOTAL	
	No. revoked	% of total FP releases	No. revoked	% of total MS releases	No. revoked	% of total releases
Murders (Capital and Non-capital)	29	0.15	61	0.18	90	0.17
Manslaughter	13	0.07	27	0.08	40	0.08
Total homicide	42	0.22	88	0.26	130	0.25
Total Releases	18746	100	33738	100	52484	100

Source: Follow-uo to January 20, 1987 of Releases on Mandatory Supervision or Full Parole Supervision Between 1975-1986 Which Were Followed by a Recommitment of the Offender to a Federal Penitentiary for Murder or Manslaughter Offences, NPB, August , 1987

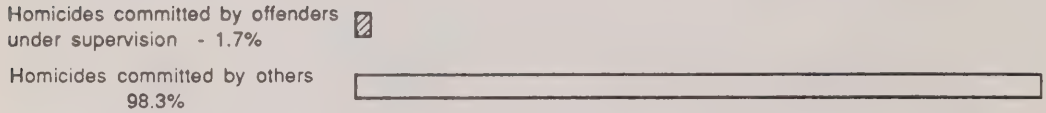
Prepared by: NPB November, 1987

Figure 14 shows the percentage of total homicides in Canada which were committed by offenders on a full parole or mandatory supervision release. Over the twelve year period from 1975 to 1986, there were 7,838 homicide offences reported by the Uniform Crime Reporting Project. During this same period, parolees and MS releases committed 130 homicide offences, representing 1.66% of all the homicides in Canada.

Figure 14

HOMICIDES IN CANADA 1975-1986: PERCENTAGE COMMITTED BY OFFENDERS ON FULL PAROLE OR MANDATORY SUPERVISION

N = 7,838



Source: Follow-up to January 20, 1987 of Releases on Mandatory Supervision or Full Parole Supervision Between 1975-1986 Which Were Followed by a Recommitment of the Offender to a Federal Penitentiary for Murder of Manslaughter Offences, NPB, August 18, 1987

Prepared by: NPB, November, 1987

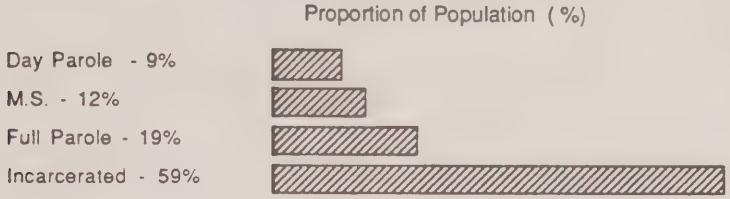
Despite what we consider to be favourable results, it is clear that the risk sometimes materializes. However, in the absence of a conditional release system, the risk of an inmate re-offending at the completion of his or her sentence still exists. Indeed, we believe that, without the control and support presently offered to offenders upon release, the risk to the public would be greater.

We believe that we are being responsive to public concerns - careful about risk - and that our results demonstrate this.

In addition, as of March 31, 1987, of the 18,506 offenders under federal jurisdiction, 7,524 (41%) were on supervision in the community (Figure 15).

Figure 15

OFFENDER POPULATION UNDER FEDERAL JURISDICTION
(UNDER SUPERVISION and INCARCERATED), CANADA, MARCH 31, 1987



Source: Inmate Population Profile, MIS, CSC, March 31, 1987 and
NPB Annual Reports 1986/87

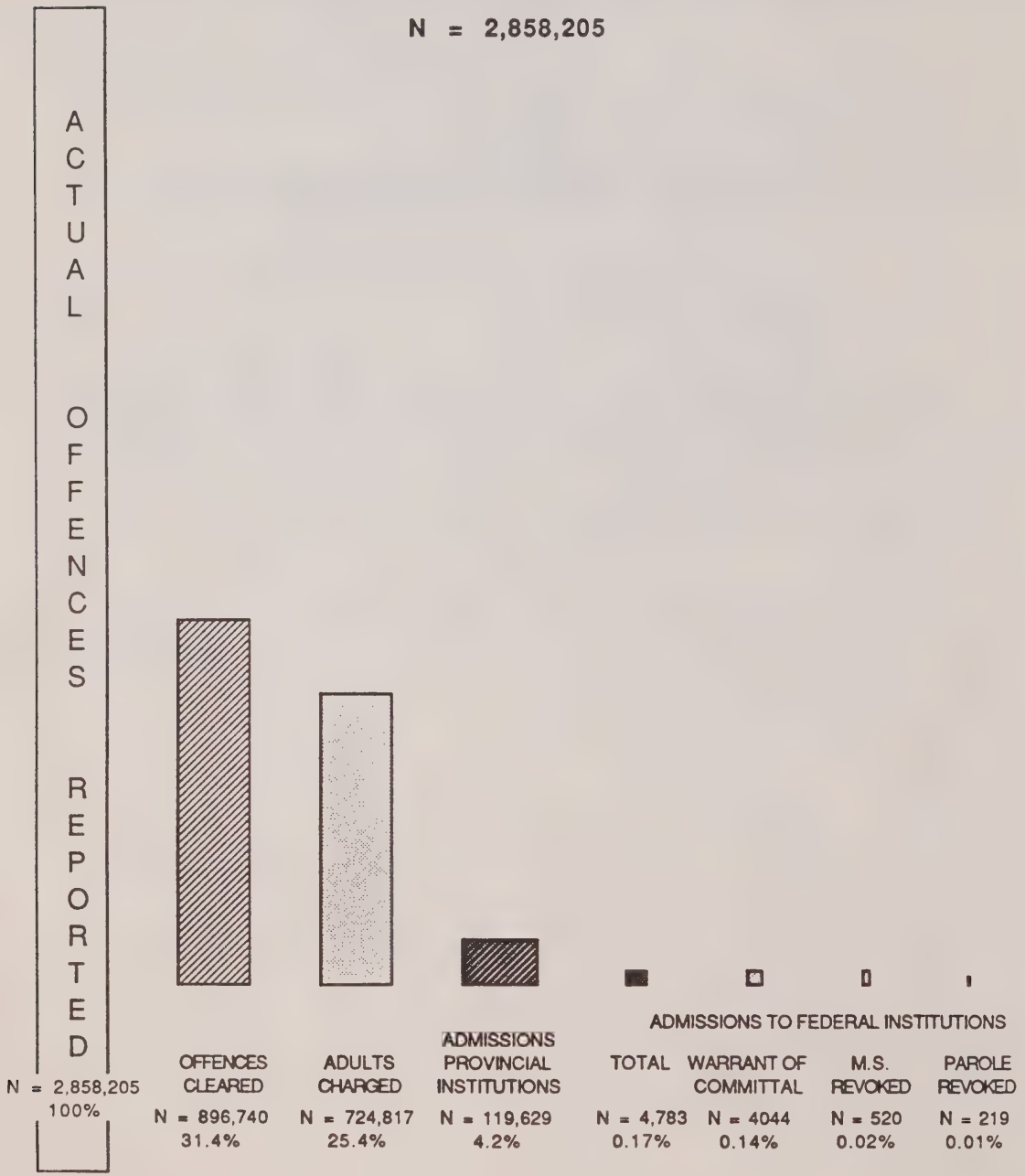
Prepared by: NPB, November, 1987

In summary, the percentage of crime committed by offenders on conditional release is but a minute portion of the number of actual offences committed in Canada. Figure 16 shows that of over 2,850,000 actual offences, only .03% were committed by inmates on full parole or mandatory supervision.

Figure 16

FLOW CHART FROM ACTUAL OFFENCES REPORTED TO THE POLICE (1986) TO ADULT SENTENCED ADMISSIONS TO CORRECTIONAL FACILITIES (1986/87), CANADA

N = 2,858,205



1. Police statistics are for the calendar year 1986.

2. Admission statistics to federal institutions are for the fiscal year 1986/87 and to provincial institutions for the fiscal year 1985/86.

3. Court data has not been published in Canada since 1973; therefore, this diagram reports police statistics and correctional statistics only.

4. Actual offences are reported offences minus unfounded offences. Reported offences are those reported by the public to the police. These reported offences are investigated and occasionally the police determine that the offence did not happen and it is then categorized as unfounded. Actual offences represent 95.5% of all offences reported to the police, 4.5% of reported crimes are unfounded. All percentages in this table are based on actual offences.

In the absence of conditional release programs, if offenders were required to serve their sentences in institutions until warrant expiry, and assuming sentences were not shorter, we could expect a dramatic increase in the size of the incarcerated population and with it, of course, a substantial increase in costs.

5. IS THE NATIONAL PAROLE BOARD GEARED TO CAPITALIZE ON OPPORTUNITIES FOR IMPROVEMENT?

The Board is a small organization, limited in terms of both its budget and human resources. Therefore, it must, and does, work effectively with its partners in the criminal justice system.

Our strategic objectives have added an action dimension to the Board's direction, and new initiatives are being undertaken in a context of broad consultation. Some recent initiatives that reflect the Board's commitment to continually improving its operation include the following:

The Board has recently moved to further improve the quality of its decision-making, as well as its interface with other components of the criminal justice system, through a special incident audit function. Audits will be made of special incidents to determine how the Board's decision-making process can be improved. In addition, a cross-section of Board decision will be randomly audited.

The Coroner's inquest into the death of Celia Ruygrok has prompted a number of initiatives which are currently underway to address the concerns raised by the jury. For example, upon instructions from the Solicitor General, regional information coordinators have been appointed to ensure better and more complete file information and better channels of communications with other agencies in the criminal justice system. Other initiatives include enhanced staff training, an increased emphasis on standards, and increased security requirements.

At the initiative of the Solicitor General, I chair an Interdepartmental Working Group, comprised of representatives from the Ministry of the Solicitor General and the Ministry of Indian and Northern Affairs to identify means to more effectively meet the needs of Native offenders. It is recognized that Natives have a high rate of incarceration and a low parole grant rate. The Working Group will examine the process which Native offenders go through from the time of admission to a federal penitentiary until warrant expiry date. In doing so, the Working Group will focus on improved penitentiary placement, improved institutional programs, improved preparation for all forms of conditional releases and improved and innovative supervision. It will also examine and propose ways of involving the Native community in the reintegration of Native offenders.

Finally, it is a government priority to be more responsive to the needs and concerns of victims of crime. Toward this end, the Board has developed a policy on our relationship to victims. The policy provides victims with the opportunities to make representations to the Board, and ensures that their views will be considered in making decisions on the release of the offender.

6. IS THE BOARD IN TUNE WITH GOVERNMENT POLICIES AND SUPPORTIVE OF GOVERNMENT PRIORITIES?

The NPB strives to be supportive of government initiatives and priorities and carries out its operation in a manner consistent with government-wide policies.

A major government initiative in the criminal justice field is the Criminal Law Review, a review of all federal legislation in Canada, initiated in 1981. The 1982 publication, The Criminal Law in Canadian Society (CLICS), outlined the policy of the Government of

Canada with respect to the scope, purpose and principles of the criminal law and thereby governs the thrust of further projects within the initiative. The Board is committed to ensuring that its operation reflects the purpose and principles of the criminal law as set out in CLICS. Of primary importance is our shared commitment to the protection of the public while, at the same time, ensuring the rights of offenders as guaranteed in accordance with the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

The Board is also sensitive to the recently released Report of the Canadian Sentencing Commission and is working with its partners in the Ministry to assess the Commission's recommendations.

We have analyzed the government priorities outlined in the October 1986 Speech from the Throne to identify those priorities which represent challenges to, and opportunities for, the NPB. To cite just a few examples, the Board has actively fostered more meaningful partnerships with the Correctional Service of Canada, the Ministry Secretariat and with the provinces through the Canadian Association of Paroling Authorities and the development of supervision standards with provinces and voluntary agencies. We have also undertaken the task of rewriting the Parole Regulations in respect to the government commitment to regulatory reform. In addition, the Board has contributed as required to achieve the resource reduction objectives of the government and has done so at a time when we have been required to assume considerable new responsibilities in relation to Bill C-67, in providing increased services to provincial offenders and in coping with an increasing volume and complexity in our traditional decision-making responsibilities. We have also made a commitment to working more closely with the 20,000 individuals who comprise the criminal justice voluntary sector.

Recognizing that our communications problems are related not so much to the delivery of our programs as to public education, and in accordance with government policy, the Board has undertaken to vastly increase media communications and public education. The Board's policy is one of "aggressive openess". A communications and public education plan is being developed with the assistance of the Canadian Criminal Justice Association, and the new operational structure of the regional offices willl ensure a higher capability to deal with communication and public education at the regional level. It is the Board's hope that the new attitude in this area will make the Board more open and transparent and thus contribute to a higher

level of public confidence both in the Board and in the criminal justice system at large.

CONCLUSION

The Mission Statement, together with the values, principles and strategic objectives, clearly outlines what we see as our responsibilities. Just as the Mission provides our direction, it also indicates what the Board is not doing. The Board is neither a 'bleeding heart' nor a custodian. Rather, it is responsible for managing the offender's transition from the institution to the community.

We respect the integrity of the court and the sentences imposed by the court. Our responsibility is to assess the risk that an offender represents to the Canadian public and manage the offender's inevitable transition from institutional life to the community in the safest possible manner. And in doing so, we are enjoying a constantly improving working relationship with our partners in the criminal justice system, particularly with the Ministry Secretariat, CSC, the provincial and territorial corrections systems, the voluntary sector and the three provincial boards of parole.

APPENDICE "JUST-6"

EXPOSÉ PRÉSENTÉ PAR LE PRÉSIDENT AU COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

DÉCEMBRE 1987

INTRODUCTION

Monsieur le Président et messieurs les membres du Comité, je tiens à vous remercier de l'occasion qui m'est donnée de vous rencontrer aujourd'hui.

La Commission nationale des libérations conditionnelles s'engage à aider le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général dans son étude de la détermination de la peine et de la libération conditionnelle. Nous sommes convaincus que le travail du Comité permettra d'améliorer grandement le système de libération conditionnelle au Canada.

Pour faciliter la tâche du Comité, j'ai préparé un exposé en deux parties. La première donne un aperçu du système de libération conditionnelle, tel qu'il existe à l'heure actuelle. La deuxième partie porte surtout sur la façon dont la direction perçoit la Commission, son milieu et son rendement.

Le présent exposé est nécessairement bref. Toutefois, la plupart des renseignements figurent de façon beaucoup plus détaillée dans un cahier d'information qui a été préparé à l'intention du Comité. Ce cahier donne un aperçu du fonctionnement de la CNLC et fournit une description détaillée de ses programmes, des faits marquants de l'historique de la mise en liberté sous condition et des récentes initiatives que la Commission a prises afin de mieux atteindre ses objectifs. Les représentants des médias peuvent, sur demande, se procurer un exemplaire de ce cahier.

PREMIERE PARTIE:

UN APERÇU DU SYSTEME DE LIBÉRATION CONDITIONNELLE

La CNLC: son mandat et sa structure

En vertu de la loi, la Commission a le mandat suivant:

- elle détient le pouvoir exclusif de mise en liberté sous condition pour tous les détenus sous responsabilité fédérale;

- elle prend des décisions en matière de mise en liberté sous condition des détenus sous responsabilité provinciale dans les provinces dépourvues d'une commission provinciale des libérations conditionnelles;

- elle doit mener des enquêtes et formuler des recommandations concernant l'octroi de pardons en vertu de la Loi sur le casier judiciaire ou de la Prérogative royale de clémence.

La Commission est un tribunal administratif établi au sein de la structure du gouvernement du Canada. Son président relève du Solliciteur général en ce qui a trait à la gestion et aux opérations de la Commission, mais les commissaires jouissent d'un pouvoir discrétionnaire absolu dans l'exercice des pouvoirs conférés par la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, et dans la formulation de recommandations concernant l'octroi du pardon.

La Commission comprend 31 commissaires à plein temps nommés par décret du conseil. Il s'agit notamment du président, du vice-président et des commissaires de la Division d'appel, située à Ottawa, ainsi que les commissaires affectés dans chacun des cinq bureaux régionaux.

En outre, la Commission compte sur les services de 46 commissaires temporaires et de 43 commissaires communautaires. Les commissaires temporaires, également nommés par décret du conseil, viennent en aide aux commissaires à plein temps quand ceux-ci ont une charge de travail trop lourde. La fonction principale des commissaires communautaires, dont la nomination incombe au Solliciteur général, consiste à voter lorsque la Commission procède à l'examen des cas des détenus qui purgent une peine minimale d'emprisonnement à perpétuité ou une peine de durée indéterminée en tant que délinquant sexuel dangereux, récidiviste ou criminel dangereux.

La Division d'appel assume une double responsabilité. D'une part, elle examine les décisions négatives que les régions prennent dans le domaine de la mise en liberté sous condition et, d'autre part, elle formule des recommandations à l'égard des demandes de pardon ou en vertu de la Loi sur le casier judiciaire ou de la Prérogative royale de clémence.

La Commission est un organisme relativement petit dont le budget annuel est d'environ 15 millions de dollars et 306 années-personnes, y compris les employés et les commissaires, mais exception faite des commissaires communautaires.

Les programmes de la CNLC

La Commission nationale des libérations conditionnelles contribue à la protection de la société en fournissant aux détenus la possibilité de s'intégrer dans la collectivité en tant que citoyens respectueux de la loi, grâce à la transition opportune et la plus sûre possible entre l'établissement et la collectivité.

Conformément aux critères d'admissibilité, le détenu doit purger une certaine partie de sa peine en établissement. Les programmes de mise en liberté sous condition reconnaissent, d'une part, la difficulté de la transition entre l'établissement et la collectivité et, d'autre part, la possibilité et la capacité des détenus de changer.

À un moment ou l'autre de leur peine, tous les détenus sont admissibles à une forme quelconque de mise en liberté sous condition. Les critères d'admissibilité varient en fonction de l'infraction à l'origine de l'incarcération. Aux termes de la Loi sur la libération conditionnelle des détenus et de son règlement d'application, nous devons procéder à un examen du cas de chaque détenu sous responsabilité fédérale au plus tard à sa date d'admissibilité à la libération conditionnelle de jour. Un autre examen doit ensuite avoir lieu à la date d'admissibilité à la libération conditionnelle totale. Par la suite, si la libération conditionnelle totale n'est toujours pas octroyée, la Commission est tenue d'accorder une nouvelle audition au moins à tous les deux ans, quoique la Commission peut réexaminer le cas d'un détenu plus fréquemment, de son propre chef ou à la demande de détenu. Ces examens ont lieu jusqu'à ce que le détenu soit libéré en libération conditionnelle totale, sous surveillance obligatoire ou suite à l'expiration de sa peine.

Il y a quatre catégories de mise en liberté sous condition.

L'absence temporaire est souvent la première forme de mise en liberté qu'obtient le détenu. Les absences temporaires sont des congés intermittents occasionnels qui sont accordés à des fins de réinsertion sociale ou pour des motifs médicaux ou humanitaires. Elles peuvent être avec ou sans escorte.

Les détenus qui purgent une peine de durée définie (c.-à-d. une peine autre qu'une peine d'emprisonnement à perpétuité, de détention préventive ou de durée indéterminée) sont normalement admissibles à un examen de cas qui pourrait conduire à une absence temporaire sans escorte à l'expiration du sixième de leur peine.

La **libération conditionnelle de jour** est un programme transitoire qui facilite le passage critique de l'incarcération totale à la libération conditionnelle totale ou à la libération sous surveillance obligatoire. Elle permet à certains détenus de participer à des activités communautaires autorisées tout en étant astreints de retourner dans un établissement correctionnel, tel qu'exigé par la Commission.

En règle générale, les détenus purgeant une peine de durée définie sont admissibles à un examen de cas qui pourrait conduire à une libération conditionnelle de jour à l'expiration du sixième de leur peine.

Dans le cadre de la **libération conditionelle totale**, le détenu peut finir de purger sa peine sous surveillance dans la collectivité à la condition de respecter les modalités imposées par la CNLC.

Habituellement, les détenus qui purgent une peine de durée définie ne peuvent être libérés en libération conditionnelle totale avant d'avoir purgé le tiers de leur peine ou sept ans, selon la période la plus courte.

Les détenus condamnés à une **peine d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre** sont soumis à des critères d'admissibilité particuliers. Les personnes reconnues coupables de meurtre au permier degré (meurtre commis avec préméditation et meurtre d'un agent de police ou d'un employé de prison) doivent rester incarcérées pendant 25 ans avant d'être admissibles à une libération conditionnelle totale. Les personnes reconnues coupables

de meurtre au deuxième degré (tout meurtre autre que le meurtre au premier degré) ne sont admissibles à l'examen de leur cas en vue d'une libération conditionnelle totale qu'après avoir purgé entre 10 et 25 ans de leur peine, selon ce qu'a prescrit le juge qui a prononcé la sentence, sur la recommandation du jury. Dans les deux cas, l'admissibilité aux absences temporaires sans escorte et à la libération conditionnelle de jour est fixée à trois ans avant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle totale. Parmi les 12,674 détenus incarcérés actuellement dans des établissements fédéraux (au 31 mars 1987), 351 purgent une peine pour meurtre au premier degré et 991, pour meurtre au deuxième degré.

Toute personne reconnue coupable de meurtre et dont la période obligatoire d'incarcération est supérieure à 15 ans peut demander, après avoir purgé 15 ans de sa peine, que son cas soit examiné par un juge d'une cour supérieure et un jury en vue de faire avancer la date d'admissibilité à la libération conditionnelle ou d'être déclaré immédiatement admissible. Jusqu'à maintenant, un seul cas de ce genre a fait l'objet d'une révision judiciaire par un tribunal, puis d'un examen par la Commission.

Les personnes condamnées à perpétuité auxquelles on accorde une libération conditionnelle sont soumises à une surveillance durant le reste de leur vie.

Un autre programme de libération conditionnelle est lié directement à la réduction de peine. Avant 1970, les détenus ayant obtenu une réduction de peine étaient libérés inconditionnellement. Depuis, tous les détenus, sauf ceux qui purgent une peine d'emprisonnement à perpétuité ou de durée indéterminée, sont **automatiquement libérés** afin de purger dans la collectivité leur période de réduction de peine, tout en étant assujettis cependant à la surveillance obligatoire à condition qu'elle excède 60 jours.

Un texte législatif adopté le 24 juillet 1986 (le projet de loi C-67) autorise la Commission nationale des libérations conditionnelles suivant des critères et des modalités établis, à maintenir en incarcération jusqu'à l'expiration du mandat, ou à assujettir à des conditions précises d'hébergement, les détenus jugés susceptibles de commettre, avant l'expiration de leur peine, une infraction causant une perte de vie ou un tort considérable à une autre personne. Les détenus qui ont été condamnés pour une infraction, prévue à l'annexe de la Loi, ayant causé un tort considérable et dont le cas a

été soumis à l'examen de la Commission mais qui, d'après celle-ci, sont peu susceptibles de commettre une infraction du même genre avant l'expiration de leur peine, sont libérés sous surveillance obligatoire. Toutefois, ils ne pourront plus se voir accorder une réduction de peine si cette première libération est révoquée. En fait, la Loi n'accorde à ces détenus qu'une seule libération sous surveillance obligatoire dans la collectivité.

Il importe de signaler que la CNLC ne produit pas les renseignements nécessaires aux décisions qu'elle prend dans le domaine de la mise en liberté sous condition. Elle se fie plutôt aux renseignements recueillis par d'autres représentants du système de justice pénale, de sorte qu'elle est extrêmement dépendante de ceux qui lui fournissent les renseignements servant de fondement à ses décisions en matière de libération conditionnelle. La nécessité de **coordonner la communication de l'information** a été renforcée dernièrement par l'enquête du coroner faisant suite à la mort de Celia Ruygrok. Dans le cadre du suivi aux recommandations du jury, le Solliciteur général a ordonné que la Commission et le SCC nomment des coordonnateurs régionaux de l'information afin de veiller à ce que les renseignements contenus dans les dossiers des détenus soient complets; d'accroître la communication avec la police, les tribunaux et les procureurs de la Couronne; et d'examiner tous les cas de meurtre ou d'agression sexuelle grave afin de s'assurer que les renseignements sont complets et exacts.

Lorsque la Commission a décidé d'accorder une mise en liberté sous condition, le détenu doit signer un certificat faisant état des **conditions** de sa mise en liberté. Bon nombre des conditions sont obligatoires. En outre, le détenu peut se voir imposer certaines conditions spéciales liées à un comportement particulier qui augmente les risques de récidive.

C'est le Service correctionnel du Canada qui est chargé d'assurer la **surveillance des détenus** libérés sous condition ou sous surveillance obligatoire. Le SCC assure cette surveillance soit directement, soit par l'entremise d'organismes d'assistance post-pénale du secteur privé ou engagés à contrat par les gouvernements provinciaux. Malgré cela, la CNLC s'intéresse activement à la question de la surveillance et collabore avec le SCC à l'établissement d'un cadre propice à une surveillance efficace.

Il y a **suspension** de la libération sous condition ou sous surveillance obligatoire lorsque les conditions de la mise en liberté ne sont pas respectées ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il y aura manquement aux conditions ou que le public sera en danger si l'individu reste en liberté.

Dans un tel cas, le détenu est réincarcéré et une enquête est immédiatement entreprise. La suspension peut être levée dans les 14 jours qui suivent si l'on juge qu'elle n'est plus justifiée. Lorsqu'un cas est soumis à la Commission, celle-ci peut faire réincarcérer le détenu.

Les renseignements qui précèdent indiquent clairement que le contrôle du degré de risque est la principale considération de la Commission. Le juge détermine la durée maximale de la peine d'incarcération, le Parlement décide quelle partie de la peine doit être purgée en établissement afin de s'assurer que l'imposition de celle-ci atteint ses objectifs généraux et, enfin, une fois cette partie de la peine purgée en établissement, la Commission nationale des libérations conditionnelles détermine si le détenu pourra poursuivre une partie de sa peine dans le cadre d'une libération sous condition.

L'article 10 de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus énonce les trois **critères qui doivent être respectés** pour que les commissaires accordent une libération conditionelle. En fait, la Commission doit considérer que:

1. **dans le cas de l'octroi de la libération conditionnelle totale, le détenu a tiré le plus grand avantage possible de l'emprisonnement;**

2. **l'octroi de la libération conditionnelle facilitera le redressement et la réhabilitation du détenu; et**

3. **la mise en liberté du détenu sous libération conditionnelle ne constitute pas un risque indu pour la société.**

L'application de l'article 10 est assujettie aux autres exigences de la loi en ce qui concerne la période à purger avant l'admissibilité à la libération conditionnelle.

De toute évidence, il faut interpréter les trois critères afin d'assurer aux commissaires l'orientation dont ils ont besoin. Toutefois, par le passé, la Commission a accordé une importance considérable au fait qu'elle constitue un organisme autonome et que son "pouvoir discrétionnaire absolu" sur le plan décisionnel doit être protégé et non restreint par l'adoption de critères plus explicites que ceux énoncés dans la Loi elle-même.

L'article 10 et l'interprétation qui lui a été donnée ont joué un rôle important dans la détermination de la mission de la Commission. D'ailleurs, il était évident qu'on ne pouvait formuler une mission valable sans donner une certaine interprétation à l'article 10, rejetant par le fait même toute autre interprétation.

La formulation de l'article 10 se prête à une interprétation axée sur le degré de risque et sur la protection de la société. La Commission considère le troisième critère comme le plus important des trois, les deux premiers venant appuyer le dernier. En d'autres termes, le degré de risque constitue le facteur déterminant.

Ainsi interprétée, la Loi définit l'évaluation du degré de risque comme l'activité principale de la Commission et rappelle aux commissaires l'importance de déterminer si le degré de risque peut être réduit par le maintien en incarcération ou si, au contraire, il peut être réduit par l'octroi de la libération conditionnelle, propre à faciliter la réintégration du détenu en tant que citoyen respectueux de la loi. Cette position découle de la thèse voulant qu'une personne susceptible d'être réintégrée en tant que citoyen respectueux de la loi ne risque guère de présenter un risque indu pour la société.

Suivant cette interprétation de l'article 10 de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, la Commission n'accorderait plus de libération conditionnelle pour la simple raison que les commissaires estiment que le détenu "mérite" d'être libéré. Le détenu ne sera libéré sous condition que si la Commission est convaincue qu'il ne constituera pas un risque indu pour la société, s'il est libéré sans condition. Mais la Commission ne refusera pas une libération conditionnelle à un détenu pour la simple raison que les commissaires estiment qu'il "mérite" de rester en prison plus longtemps. Le degré de risque perçu est l'élément déterminant du processus décisionnel.

Cette interprétation concorde également avec l'énoncé de la Commission voulant qu'elle se considère comme partie intégrante du système de justice pénale. Ce sentiment d'appartenance signifie - entre autres - que la Commission doit veiller à respecter l'intégrité des décisions prises par les autres éléments du système. Le fait d'interpréter l'article 10 de cette façon a pour but d'assurer l'intégrité de la peine.

Cela permet également d'assurer le respect intégral de la détermination des critères d'admissibilité de par la loi.

Si la Commission estime alors que le détenu constituera un risque indu pour la société s'il obtient une libération conditionnelle, elle se gardera de le libérer à ce moment-là.

Ainsi, l'interprétation de l'article 10 au moyen de l'Enoncé de Mission de la Commission a permis non seulement d'axer l'attention de la Commission sur la question la plus importante dans le domaine de la justice pénale, soit la protection de la société, mais aussi de rendre explicite, ce qui est fort souhaitable, le rôle que la Commission joue au sein du système de justice pénale.

De plus, l'interprétation a beaucoup aidé la Commission à améliorer son processus décisionnel en le rendant plus structuré et plus prévisible.

A l'heure actuelle, deux initiatives importantes sont en cours. En effet, un processus d'examen systématique est à l'essai actuellement dans les cinq régions et, après certains rajustements, il sera mis en place, ce qui permettra aux commissaires d'examiner tous les aspects critiques de chaque cas. En outre, une série de politiques décisionnelles ont été élaborées par la Commission, en étroite collaboration avec le Secrétariat du Ministère et avec le SCC. Nous avons procédé à une vaste consultation auprès des gouvernements provinciaux, de la magistrature, des procureurs de la Couronne, des corps policiers, des organismes de bénévolat, des groupes d'intérêt y compris certains groupes de détenus et des particuliers que cette initiative intéresse. Les politiques ont maintenant été révisées à la lumière des nombreuses observations que nous avons reçues, et la mise en oeuvre de ces politiques devraient se faire à l'échelle nationale au debut de l'année prochaine. Il va sans dire qu'il faudra une période de transition avant que la mise en oeuvre ne se fasse en bonne et due forme.

Là encore, ces politiques sont axées sur le degré de risque suivant l'interprétation de la loi. Nous espérons que leur mise en oeuvre contribuera à assurer davantage la protection de la société tout en permettant que les détenus non dangereux ne soient pas maintenus en incarcération plus longtemps qu'il ne faut ou plus longtemps que le prévoient les lois du pays.

DEUXIEME PARTIE:

QUELQUES OBSERVATIONS A PROPOS DE LA LIBERATION CONDITIONNELLE AU CANADA ET A PROPOS DU FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION NATIONALE DES LIBERATIONS CONDITIONNELLES

Les observations que le lecteur trouvera dans la présente partie n'ont pas été incluses pour suggérer au Comité comment mener son étude de la Commission nationale des libérations conditionnelles et des programmes administrés par celle–ci. Elles sont plutôt regroupées en fonction de six questions–clefs, dont il est particulièrement important de tenir compte, d'après moi, en ma qualité de Président et d'agent exécutif principal de la Commission, dans le cadre de mes fonctions quotidiennes.

Ces questions se présentent comme suit:

- La CNLC sait–elle vers où elle se dirige et cette orientation convient–elle?A-t-elle des objectifs à long terme qui soient clairs et appropriés?

- La Commission a–t–elle des stratégies facilitant la réalisation de ses objectifs?

- Notre connaissance du domaine dans lequel nous oeuvrons (et plus particulièrement du domaine de la justice pénale) suffit–elle?

- Les résultats globaux sont–ils acceptables, compte tenu du milieu opérationnel?

- La structure de la Commission nationale des libérations conditionnelles lui permet–elle de profiter des occasions qui lui sont données de s'améliorer?

- La Commission respecte–t–elle les politiques et supporte-t-elle les priorités du gouvernement?

1. LA CNLC SAIT–ELLE OU ELLE SE DIRIGE ET CETTE ORIENTATION CONVIENT–ELLE? A–T–ELLE DES OBJECTIFS A LONG TERME CLAIRS ET ADEQUATS?

La Commission nationale des libérations conditionnelles a un clair Enoncé de Mission approuvé par son Comité de la haute direction en novembre 1986. Cet énoncé précise l'objectif ultime de l'organisme et lui donne une orientation générale, ainsi qu'un cadre pour la planification, l'élaboration des politiques et le respect de l'obligation de rendre compte, en plus de la guider dans la gestion de ses opérations quotidiennes.

Voici l'Enoncé de la Mission de la Commission nationale des libérations conditionnelles:

> **LA COMMISSION NATIONALE DES LIBERATIONS CONDITIONNELLES, EN TANT QUE PARTIE INTEGRANTE DU SYSTEME DE JUSTICE PENALE, REND DE FACON AUTONOME, DES DECISIONS JUDICIEUSES SUR LA MISE EN LIBERTE SOUS CONDITION ET FORMULE DES RECOMMANDATIONS EN MATIERE DE CLEMENCE. ELLE CONTRIBUE A LA PROTECTION DE LA SOCIETE EN FACILITANT LA REINTEGRATION OPPORTUNE DES DELINQUANTS COMME CITOYENS RESPECTUEUX DES LOIS.**

La Commission ne prend pas le document renfermant l'Enoncé de Mission à la légère. Au contraire, les commissaires et les employés le prennent très au sérieux et le voient comme un outil de gestion extrêmement important leur permettant de contribuer de la meilleure façon possible à la protection de la société.

2. LA COMMISSION A-T-ELLE DES STRATEGIES FACILITANT LA REALISATION DE SES OBJECTIFS?

Au moment de la formulation de l'Enoncé de Mission, la Commission a élaboré des **valeurs fondamentales** qui l'aident à remplir celle-ci, ainsi que des **principes** qui lui permettent de respecter ces valeurs dans le cadre de ses programmes et de ses opérations.

Pour que l'on prenne des mesures à l'appui de la Mission, la Commission a par ailleurs inclus, dans l'Enoncé de mission, **28 objectifs stratégiques** clairement énoncés. Ces objectifs tendent vers ce que la Commission considère comme sa principale stratégie qui consiste à déterminer le degré de risque et à administrer des programmes en conséquence pour faciliter la réalisation de son objectif premier, qui est de contribuer à la protection de la société.

Habituellement, l'introduction et l'observation de lignes directrices générales clairement énoncées et de stratégies adoptées d'un commun accord, telles que celles que l'on retrouve dans le document

susmentionné, améliorent la gestion d'un organisme. Ce fait est particulièrement important pour moi, qui suis le président d'une Commission constituée de décideurs autonomes, car même si je dispose de toutes les méthodes de gestion normales en tant qu'agent exécutif principal, je n'en dispose pas, au même titre, en ma qualité de président de la Commission.

Donc, pour que la Commission soit conséquente dans ses actions et observe certains objectifs, il faut, d'un côté, que les commissaires s'engagent entièrement à respecter une certaine orientation et, de l'autre, qu'on les informe constamment des attentes découlant de celle–ci et de la performance globale de l'organisme.

La Commission reconnaît qu'en ce qui a trait à ce dernier point, elle fait périodiquement l'objet de critiques, généralement par l'intermédiaire des médias. Les cas qui attirent l'attention des médias nous inquiètent, car cet intérêt risque d'aggraver la crainte exagérée que le public a du crime et, au bout du compte, d'influencer sa perception de la performance de la Commission et d'ébranler sa confiance dans le système de justice pénale. En dépit de cela, nous ne croyons toutefois pas aux méthodes de gestion qui consistent à réagir aux nouvelles rapportées par les médias. Les médias ne représentent pas un outil de gestion. Dans certains cas, la couverture assurée par les médias est simplement une dimension additionnelle dont il faut tenir compte.

Nous estimons que, plutôt que les cas individuels, ce sont l'Enoncé de Mission et ses valeurs, ses principes et ses objectifs stratégiques qui nous permettent de gérer de façon responsable les opérations de la Commission, car ils rendent possibles l'élaboration et l'application d'indicateurs généraux du rendement.

3. NOTRE CONNAISSANCE DU MILIEU DANS LEQUEL NOUS OEUVRONS (ET PLUS PARTICULIEREMENT DU SYSTEME DE JUSTICE PENALE) SUFFIT–ELLE?

Si nous voulons que la Commission soit gérée de manière responsable, il faut que nos commissaires et nos employés comprennent son rôle au sein du système de justice pénale et les conséquences de ses activités pour celui–ci et pour le public canadien. Une meilleure compréhension de ce rôle permettra à la Commission de repérer les possibilités d'amélioration là où des problèmes se posent.

La Commission reconnaît qu'elle n'est qu'une des multiples facettes du système de justice pénale et, par conséquent, a établi d'étroits rapports de travail avec le Service correctionnel du Canada, les autorités correctionnelles provinciales, les organismes de bénévolat les corps policiers par le biais du Comité national mixte et les autres commissions des libérations conditionnelles par l'intermédiaire de l'Association canadienne des commissions des libérations conditionnelles. De plus, les commissaires rencontrent les conseils de rédaction, les corps professoraux et les membres de divers groupes de liaison que la justice pénale intéresse.

Notre sensibilité aux vues et aux préoccupations du public canadien est le mieux illustrée par la nomination de personnes représentant le public aux postes de commissaires à la Commission nationale des libérations conditionnelles. En effet, trois–quarts des décideurs employés par celle–ci travaillent à temps partiel et sont des membres actifs de la collectivité au cours de la majeure partie de leur vie professionnelle. Donc, la Commission n'est pas insensible à l'opinion publique. En réalité, de plusieurs façons, la Commission est le public – un organisme constitué de citoyens.

La Commission sait très bien qu'elle pourrait éliminer, en grande partie, les attaques dirigées contre elle, simplement en réduisant le taux d'octroi de la libération conditinnelle. Or, nous ne cherchons pas à protéger la Commission nationale des libérations conditionnelles. Il s'agit plutôt pour nous de contribuer à la protection de la société en mettant en liberté uniquement des détenus qui ne représentent pas un rique indu et ce, dans des circonstances décidées par nous. Nous estimons que l'autre possibilité – la libération à la date d'expiration du mandat sans aucune condition à respecter – n'est pas dans l'intérêt du public.

D'un autre côté, nous sommes un organisme de mise en liberté et une partie de nos fonctions consistent donc à veiller à ce que les détenus ne représentant pas un risque indu soient libérés après la date d'admissibilité à la libération conditionnelle pour purger le reste de leur peine dans la collectivité tout en étant surveillés.

Lorsqu'on examine le milieu dans lequel la justice pénale est administrée, on constate qu'un grand nombre de facteurs importants entrent en ligne de compte. J'aimerais vous parler de quelques-uns de ces facteurs afin de vous aider à mieux comprendre le contexte

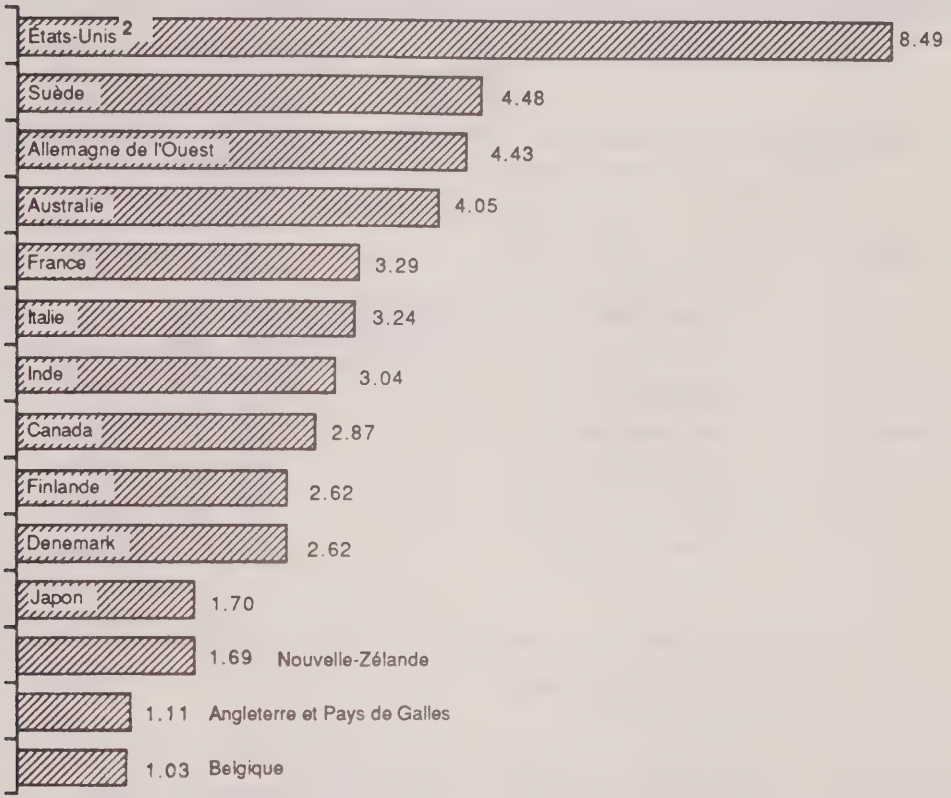
dans lequel s'insèrent la libération conditionnelle au Canada et la CNLC.

Premièrement, comparé à d'autres pays, le Canada est un endroit relativement sûr. Il est assez facile d'illustrer cette affirmation en comparant notre taux d'homicide à celui d'autres pays (Tableau I)

Tableau 1

HOMICIDES: AU CANADA ET DANS CERTAINS AUTRES PAYS[1]

Taux par 100 000 habitants



1. Les données démographiques ont été tirées de l'Annuaire démographique des Nations Unies (Bureau des affaires économiques et sociales internationales, 1979), p. 67.

2. Moyenne basée sur une période de cinq ans allant de 1975 à 1979, à l'exception de l'Allemagne de l'Ouest, de la France, du Danemark et du Japon, pays pour lesquels la période examinée était de deux ans. Moyenne actuelle du nombre d' homicides; États-Unis 18,517.0, Suède 371.0, Allemagne de l'Ouest 2,645.5, Australie 576.6, France 1,750.0, Italie 1,839.2, Inde 19,383.2, Canada 673.6, Finlande 124.4, Danemark 133.5, Japon 1,946.5, Nouvelle-Zélande 52.4, Angleterre et Pays de Galles 544.6, and Belgique101.6.

Source: Données sur les homicides et autres données qui s'appliquent à la peine capitale. Centre canadien de la statistique juridique - Programme d'application de la loi - Statistique Canada

Préparé par le CNLC en novembre 1987.

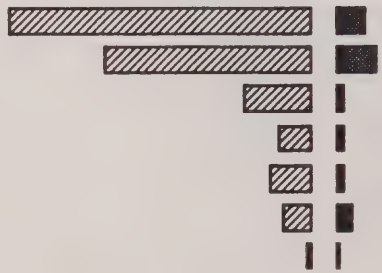
Notre taux d'homicide (2,87 victimes par 100,000 habitants) est assez bas comparé à celui d'autres pays et se place au septième rang dans notre comparaison des taux de quatorze pays. Une comparaison du taux d'homicide dans sept villes américaines de tailles et de régions différentes, avec des villes canadiennes répondant aux mêmes critères, vient corroborer cette affirmation (Tableau 2).

Tableau 2

COMPARAISON DU NOMBRE D'HOMICIDES DANS DES VILLES AMÉRICAINES ET CANADIENNES ÉGALES EN IMPORTANCE

Nombre d'homicides

Population	États-Unis	Canada
2.7 million	Chicago = 666	Toronto = 61
1.7 million	Houston = 457	Montréal = 87
620,000	Washington = 147	Calgary = 16
600,000	Milwaukee = 68	Winnipeg = 16
575,000	Jacksonville = 90	Edmonton = 19
425,000	Oklahoma City = 61	Vancouver = 34
200,000	Aurora, Co. = 10	Windsor = 8



Source: Association canadienne des chefs de police. Bulletin mensuel de septembre 1987.

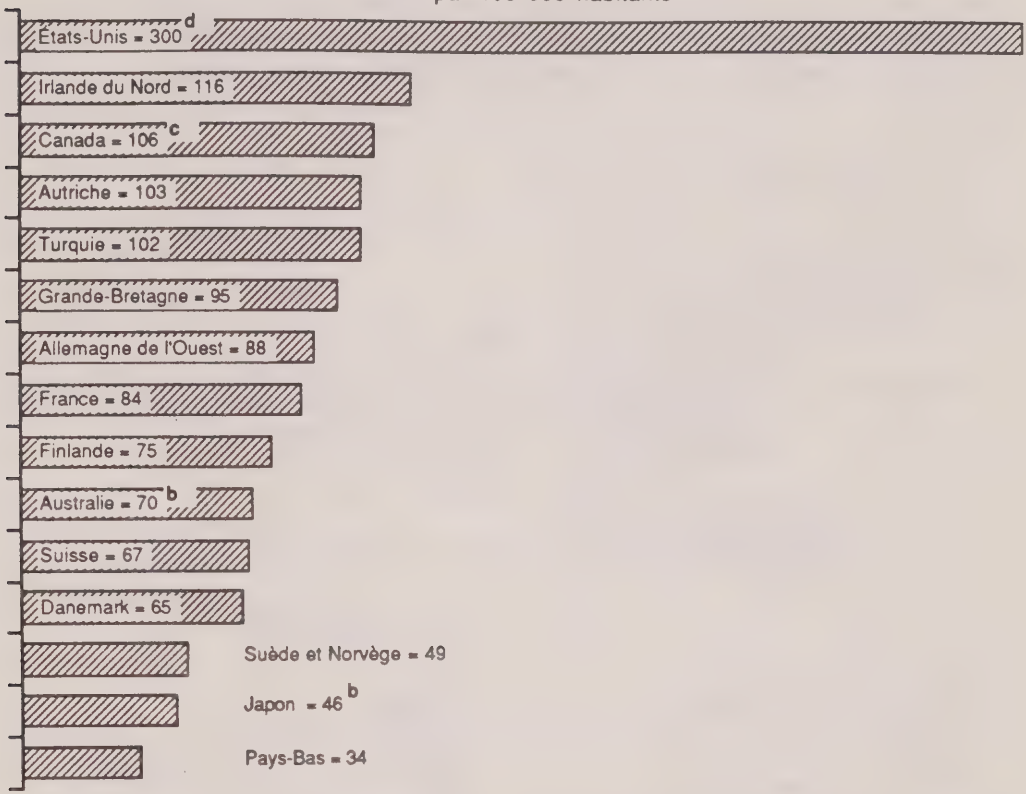
Préparé par la CNLC en novembre 1987.

Même si nos taux de criminalité appuient notre affirmation suivant laquelle le Canada est un pays où il n'est pas dangereux d'habiter, notre taux d'incarcération est très élevé comparé à celui d'autres pays occidentaux, comme le démontre le Tableau 3.

Tableau 3

TAUX D'INCARCÉRATION[1]: AU CANADA ET CERTAINS AUTRES PAYS[2a]

Taux par 100 000 habitants



1. Nombre total de détenus par 100 000 habitants

2a Chiffres du Conseil européen, sauf indication contraire (au 1er sept. 1986)

b Données réunies par David Biles de l'Institut australien de criminologie.

c Services correctionnels pour adultes au Canada 1985-1986, document publié par le Centre canadien de la statistique juridique.

d Les données se rapportant aux détenus incarcérés dans les pénitenciers des états et du gouvernement fédéral reflétaient la situation au 31 décembre 1985, tandis que les données concernant les détenus dans les prisons de comté reflétaient celle au 30 juin 1983. L'information provenait de différents rapports du U.S. Bureau of Justice Statistics datant de 1984. Bien que l'on sache combien de détenus dans les prisons de comté y étaient en détention provisoire, il n'était pas clair combien de prisonniers, dans les pénitenciers, constituaient le petit pourcentage de détenus en détention provisoire ou purgeant une peine de moins d'un an, pour la simple raison que cette distinction n'avait pas été faite pour ce groupe. Si aucun des détenus étaient en détention provisoire, leur nombre aurait été de 43 et s'ils étaient tous en détention provisoire, il aurait été de 50. Le taux réel se situait entre ces deux chiffres.

Source: Unité de recherche et planification Min. de l'Intérieur
Bulletin de recherches, Londres, Numéro 23, 1987

Préparé par la CNLC en novembre 1987

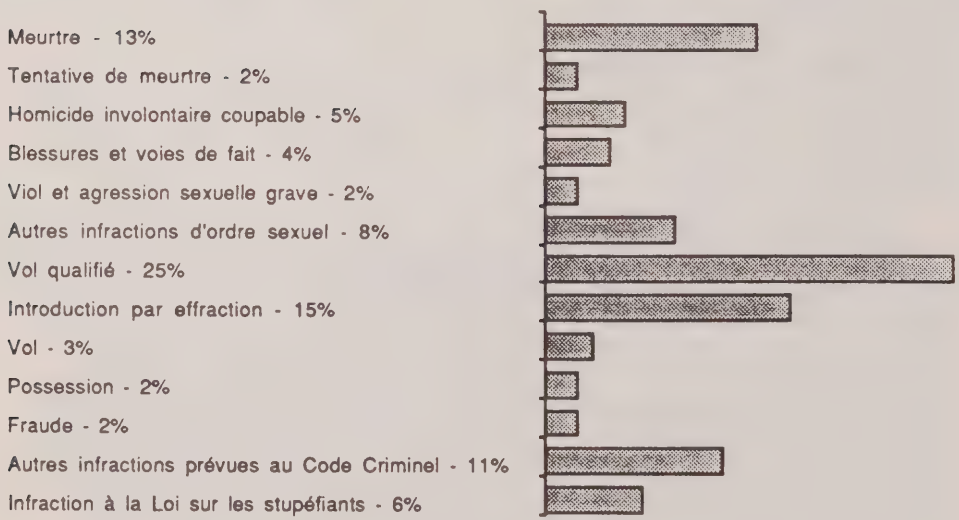
A tout moment, la population carcérale canadienne s'élève à environ 29,000 détenus. Environ 16,000 de ces détenus purgent une peine de moins de deux ans ou sont en détention provisoire dans un établissement provincial, et plus de 12,000 détenus purgent une peine de deux ans ou plus dans un établissement fédéral. Les tableaux suivants donnent certaines des caractéristiques de la population carcérale sous responsabilité fédérale – ces mêmes détenus dont le cas finit par être examiné par la Commission nationale des libérations conditionnelles en vue de l'octroi éventuel d'une mise en liberté sous condition.

Le Tableau 4 répartit les détenus sous responsabilité fédérale selon l'infraction.

Tableau 4

RÉPARTITION DES DÉTENUS INSCRITS AU REGISTRE SELON L'INFRACTION SITUATION AU CANADA AU 31 MARS 1987

N = 12,674



Source: Rapport du profil de la population SIG, SCC, au 31 mars 1987

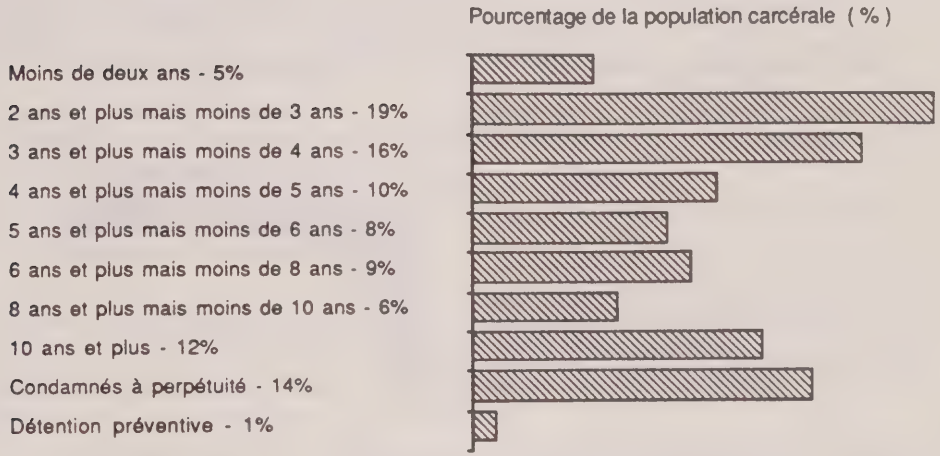
Préparé par la CNLC en novembre 1987

Le Tableau 5 répartit les détenus sous responsabilité fédérale selon la longueur de la peine.

Tableau 5

RÉPARTITION DES DÉTENUS INSCRITS AU REGISTRE SELON LA LONGUEUR DE LA PEINE: SITUATION AU CANADA AU 31 MARS 1987

N = 12,674



Source: Rapport du profil de la population carcérale, S.I.G., S.C.C., au 31 mars 1987.

Préparé par le CNLC en novembre 1987

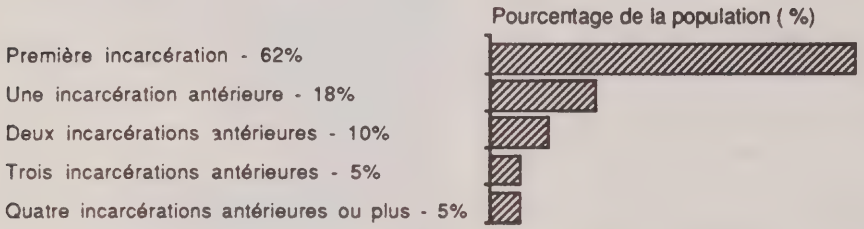
Les Tableaux 4 et 5 font ressortir deux fait intéressants. Le premier est qu'environ 14 p. 100 des détenus sous responsabilité fédérale purgent une peine d'emprisonnement à perpétuité. Au 31 mars 1987, presque 13 p. 100 (1606 détenus) de ces contrevenants étaient incarcérés pour meurtre – 351 pour meurtre au premier degré et 991 pour meurtre au deuxième degré (264 détenus purgent une peine d'incarcération à perpétuité pour meurtre à la suite de condamnations avant 1976, année où la distinction entre meurtre au premier degré et meurtre au deuxième degré est devenue loi). A noter également que 50 p. 100 des détenus purgent une peine de moins de cinq ans.

Le Tableau 6 répartit les détenus sous responsabilités fédérale suivant le nombre d'incarcération dans un établissement fédéral. Le fait que 62 p. 100 des détenus en sont à leur première incarcération dans un établissement fédéral donne du poids à la deuxième valeur fondamentale de la Commission suivant laquelle "la majorité des délinquants ont le potentiel de devenir des citoyens respectueux des lois".

Tableau 6

RÉPARTITION DE LA POPULATION CARCÉRALE SOUS RESPONSABILITÉ FÉDÉRALE AU REGISTRE
SELON LE NOMBRE D'INCARCÉRATIONS DANS UN ÉTABLISSEMENT FÉDÉRAL

N = 12,674



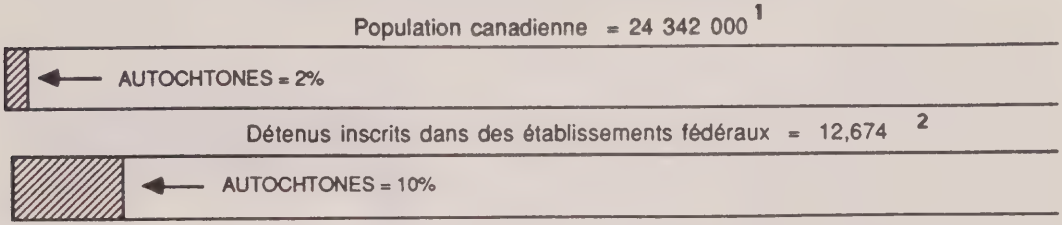
Source: Rapport du profil de la population carcérale, S.I.G., S.C.C., au 31 mars 1987

Préparé par la CNLC en novembre 1987

Une caractéristique discutable de notre sytème de justice pénale qui préoccupe fortement la Commission est le nombre disporportionné d'autochtones condamnés. Le Tableau 7 montre le pourcentage d'autochtones incarcérés dans les établissements fédéraux comparé au pourcentage d'autochtones dans la population canadienne.

Tableau 7

AUTOCHTONES: POURCENTAGES DANS LA POPULATION CANADIENNE ET DANS LES ÉTABLISSEMENTS FÉDÉRAUX



1. Données du recensement 1981
2. Données du régistre de la population carcérale le 31 mars 1987

Source: Rapport du profil de la population carcérale au 31 mars 1987
Statistique Canada, Annuaire du Canada 1985

Préparé par la CNLC en novembre 1987

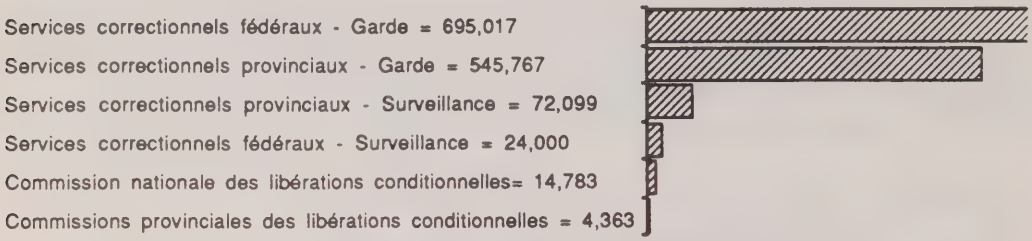
Ces chiffres nous donnent une idée des divers types de détenus sous responsabilité fédérale dont le dossier doit être examiné par la Commission en vue de l'octroi éventuel de l'une ou de l'autre catégorie de mise en liberté sous condition.

La Commission dispose d'un budget d'environ 15,000$ et d'environ 306 années-personnes pour remplir cette fonction. Le Tableau 8 compare les dépenses de la Commission à celles des autres membres du système de justice pénale.

Tableau 8

DÉPENSES[1] DE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES ET DES SERVICES CORRECTIONNELS FÉDÉRAUX ET PROVINCIAUX POUR ADULTES - 1985-1986

Multiplier les chiffres par 1 000 $



1 Excluant les dépenses en capital

Source: Services correctionnels pour adultes au Canada 1985-1986, p. 157 et 158.
Centre canadien de la statistique juridique, décembre 1986
Correspondance du SCC de juin 1987

Préparé par la CNLC en novembre 1987

4. LES RESULTATS GLOBAUX SONT–ILS ACCEPTABLES COMPTE TENU DU MILIEU OPERATIONNEL?

La présente partie donnera au lecteur une idée du succès de certains des programmes de la CNLC. A noter qu'il nous est impossible de décrire ici les nombreuses façons dont les données ont dû être agencées en raison de la complexité de certains des programmes.

En 1986–87, près de 13,000 **absences temporaires sans escorte** ont été accordées. Plus de 99 p. 100 de celles-ci ont été menées à bien. Il en était de même pour les quelque 47,000 **absences temporaires avec escorte** qui ont été octroyées.

Le Tableau 9 montre les résultats d'un suivi, effectué en mars 1987, des **libérations conditionnelles totales** accordées aux détenus sous responsabilité fédérale au cours de la période allant de 1977–78 à 1981-82. 70 p. 100 de ces détenus ont mené à bien leur période de

surveillance, 5 p. 100 étaient toujours surveillés en mars 1987 et 12 p. 100 avaient été réincarcérés à la suite d'une révocation sans toutefois avoir commis une nouvelle infraction. Donc, seulement 12 p. 100 avaient été réincarcérés à la suite d'une condamnation pour une nouvelle infraction.

Tableau 9

RÉSULTATS EN MARS 1987, DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES TOTALES OCTROYÉES DE 1977-1978 À 1981-1982
N = 7,855



Source: Suivi annuel des libérations conditionnelles, de 1977/78 à 1981-82 et leurs résultats

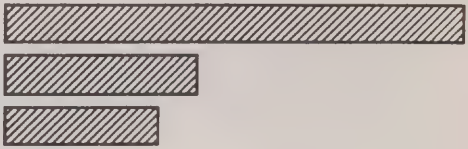
Préparé par la CNLC en novembre 1987

Le Tableau 10 porte sur la même période, mais montre ce que sont devenus les 12,816 détenus sous responsabilité fédérale mis en liberté sous surveillance obligatoire. 57 p. 100 ont mené à bien leur libération sous SO, et environ 23 p. 100 ont fait l'objet d'une révocation sans avoir commis de nouvelles infractions. Par conséquent, seulement 19 p. 100 ont été réincarcérés après avoir commis une nouvelle infaction.

Tableau 10

RÉSULTATS EN MARS 1987, DES LIBÉRATIONS SOUS SURVEILLANCE OBLIGATOIRE DE 1977-1978 À 1981-1982
N = 12,816

Liberté menée à bien (jusqu'à la fin de la période de surveillance) - 57,24 %
Révocation sans perpétration d'une nouvelle infraction - 23.75%
Échec - Révocation à la suite de la perpétration d'une nouvelle infraction - 19.02%



Source: Suivi annuel des libérations conditionnelles, de 1977/78 à 1981-82 et leurs résultats

Préparé par la CNLC en novembre 1987.

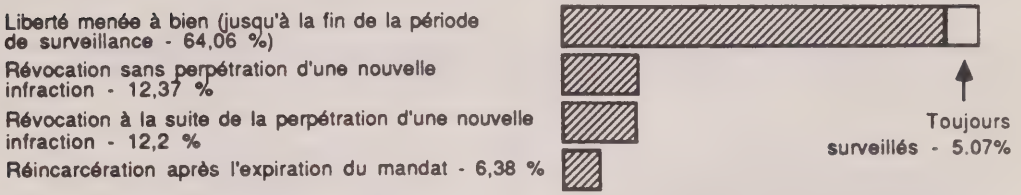
Les taux de récidive reflètent le nombre de réincarcérations avant ou après la date d'expiration du mandat et la fin de la période de surveillance. En raison de la nature des systèmes d'information du système correctionnel fédéral, généralement le taux de récidive reflète uniquement les réincarcérations dans des établissements fédéraux après l'expiration du mandat et ne comprend donc pas celles dans des établissements provinciaux.

Les deux tableaux à la page suivante montrent les résultats d'un suivi, effectué en mars 1987, des taux de récidive chez les détenus mis en liberté conditionnelle totale ou en liberté sous SO au cours de la période allant de 1977-78 à 1981-82. Bien que 70 p. 100 de tous les détenus mis en liberté conditionnelle totale aient mené celle-ci à bien, 6 p. 100 d'entre eux ont été réincarcérés dans un établissement fédéral après la date d'expiration du mandat. Pour les détenus mis en liberté sous SO, les pourcentages étaient de 57 et de 18.

Tableau 11

RÉCIDIVE EN LIBÉRATION CONDITIONNELLE TOTALE: SUIVI EFFECTUE EN MARS 1987 DES LIBÉRATIONS OCTROYÉES DE 1977-78 À 1981-82

N = 7,855



Source: Suivi annuel des libérations conditionnelles, de 1977/78 à 1981-82 et leurs résultats

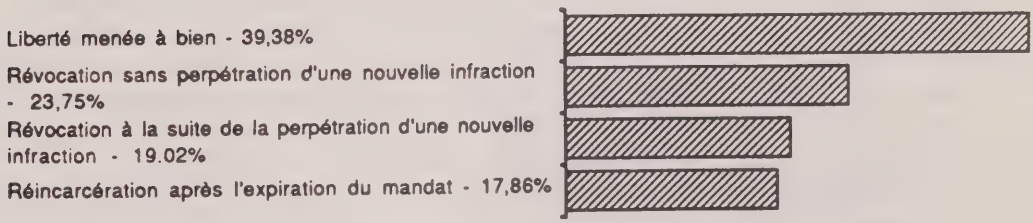
Préparé par la CNLC en novembre 1987

Tableau 12

RÉCIDIVE EN SURVEILLANCE OBLIGATOIRE

SUIVI, EFFECTUÉ EN MARS 1987, DES LIBÉRATIONS SOUS SURVEILLANCE OBLIGATOIRE DURANT LA PÉRIODE ALLANT DE 1977-1978 À 1981-198

N = 12,816



Source: Suivi annuel des libérations conditionnelles, de 1977/78 à 1981-82 et leurs résultats

Préparé par la CNLC en novembre 1987

Ce qui préoccupe surtout les membres du système de justice pénale est la libération anticipée des détenus ayant perpétré des crimes de violence et, par conséquent, le taux de récidive pour ce groupe. Il y a deux façons d'examiner cette question. La première est d'étudier le taux de récidive chez les libérés conditionnels ayant commis

antérieurement des crimes de violence et la deuxième, d'examiner les crimes de violence commis par les libérés conditionnels. Habituellement, les crimes de violence sont définis comme des infractions contre la personne et, plus particulièrement, comme des infractions entraînant la mort. Il s'agit généralement de meurtres ou d'homicides involontaires coupables qui ensemble sont désignés comme des homicides.

La Commission a récemment effectué deux études, l'une portant sur les infracteurs violents et l'autre sur les crimes de violence.

La première étude était un suivi effectué en janvier 1987 des libérations conditionnelles totales accordées, de 1975 à 1986, à des détenus condamnés pour meurtre. Les détenus condamnés pour meurtre purgent des peines d'emprisonnement à perpétuité et, par conséquent, peuvent seulement être mis en liberté par la Commission. Lorsqu'ils bénéficient d'une mise en liberté sous condition, ils sont surveillés jusqu'à leur mort. Comme le montre le tableau suivant, des 473 libérations conditionnelles accordées par la Commission à des détenus condamnés pour meurtre (c'est–à-dire pour meurtre qualifié ou non qualifié et non pas pour homicide involontaire coupable), 82 p. 100 ont été menées à bien. 8 p. 100 des détenus ont été réincarcérés à la suite d'un manquement aux modalités sans toutefois avoir commis de nouvelles infractions, tandis que pour environ 10 p. 100 des détenus, la période de surveillance s'est soldée par un échec, du fait qu'elle a été révoquée à la suite de la perpétration d'une nouvelle infraction. Sur l'ensemble des détenus libérés, deux détenus condamnés auparavant pour meurtre à un deuxième degré ont fait l'objet d'une révocation pour avoir commis un nouveau meurtre. (Depuis la fin de l'étude, un troisième détenu, qui purgeait une peine pour un meurtre non qualifié et qui avait été mis en liberté conditionnelle le 24 mars 1975, a commis un nouveau meurtre.)

La deuxième étude était un suivi, effectué en janvier 1987, de toutes les libérations conditionnelles totales et libérations sous surveillance obligatoire accordées de 1975 à 1986. Durant cette période, 52,484 détenus, purgeant des peines pour toutes sortes d'infractions, ont été mis en liberté conditionnelle totale ou en liberté sous surveillance obligatoire. Comme le montre le Table 1, sur les 18,746 détenus mis en liberté conditionnelle totale, 42 (0,22%) ont été réincarcérés à la suite d'une révocation découlant d'un homicide. Pour les 33,738

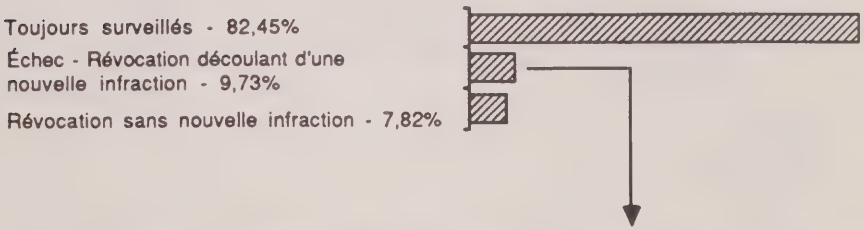
détenus mis en liberté sous surveillance obligatoire, le nombre de révocations pour ce motif était de 88 (0,26%).

Tableau 13

RÉSULTATS DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES TOTALES ACCORDÉES À DES DÉTENUS CONDAMNÉS POUR MEURTRE

(SUIVI, EFFECTUÉ EN JANVIER 1987, DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES TOTALES OCTROYÉES AU COURS DES ANNÉES 1975 À 1986)

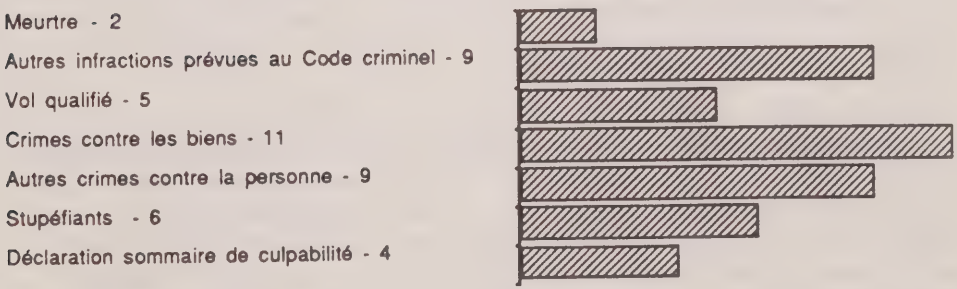
n = 473



NOUVELLES INFRACTIONS COMMISES PAR LES LIBÉRÉS CONDITIONNELS

(SUIVI, EFFECTUÉ EN JANVIER 1987, DES MISES EN LIBERTÉ ACCORDÉES AU COURS DES ANNÉES 1975 À 1986

n = 46



Source: Suivi des détenus condamnés pour meurtre et ayant bénéficié d'une libération conditionnelle totale entre 1975 et 1986, puis réincarcérés dans un pénitencier au 20 janvier 1987

Préparé par le CNLC en novembre 1987

Table 1

NOMBRE ET POURCENTAGE DE DÉTENUS MIS EN LIBERTÉ CONDITIONNELLE TOTALE ET EN LIBERTÉ SOUS SURVEILLANCE OBLIGATOIRE ENTRE1975 ET1986 QUI ONT ÉTÉ RÉINCARCÉRÉS À LA SUITE DE LA PERPÉTRATION D'UN HOMICIDE (SUIVI EFFECTUÉ EN JANVIER 1987)

Infraction ayant entrainé la révocation	Type de libération					
	Libération conditionnelle totale		Libération sous SO		TOTAL	
	No. de révoc.	% du no. total de LCT	No. de révoc.	% du no. total de LSO	No. de révoc.	% du no. total de libé.
Meurtres (qualifiés et non qualifiés)	29	0.15	61	0.18	90	0.17
Homicides involontaire coupables	13	0.07	27	0.08	40	0.08
No. total d'homicides	42	0.22	88	0.26	130	0.25
No. total de mises en liberté	18746	100	33738	100	52484	100

Source: Suivi de l'étude portant sur les détenus en liberté sous surveillance obligatoire ou en liberté conditionnelle totale entre 1975 et 1985 et subséquemment réincarcérés dans un établissement fédéral pour meurtre ou homicide involontaire coupable situation au 20 janvier 1987

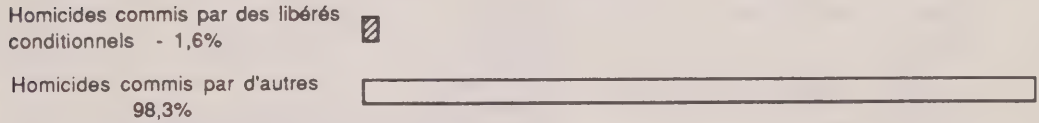
Préparé par la CNLC en novembre 1987

Le Tableau 14 montre le pourcentage du nombre total d'homicides au Canada commis par des détenus en liberté conditionnelle totale ou en liberté sous surveillance obligatoire. Durant la période de douze ans allant de 1975 à 1986, 7,838 homicides ont été signalés dans le cadre du Programme de déclaration uniforme de la criminalité. Durant cette même période, les libérés conditionnels et les détenus en liberté sous SO ont commis 130 homicides, ce qui représente 1,66 p. 100 du nombre total.

Tableau 14

HOMICIDES PERPÉTRÉS AU CANADA 1975-1986: POURCENTAGE COMMIS PAR DES DÉTENUS MIS EN LIBERTÉ CONDITIONNELLE OU EN LIBERTÉ SOUS SURVEILLANCE OBLIGATOIRE

N = 7,838



Source: Suivi de l'étude portant sur les détenus en liberté sous surveillance obligatoire ou en liberté conditionnelle totale entre 1975 et 1985 et subséquemment réincarcérés dans un établissement fédéral pour meurtre ou homicide involontaire coupable situation au 20 janvier 1987

Préparé par la CNLC en novembre 1987

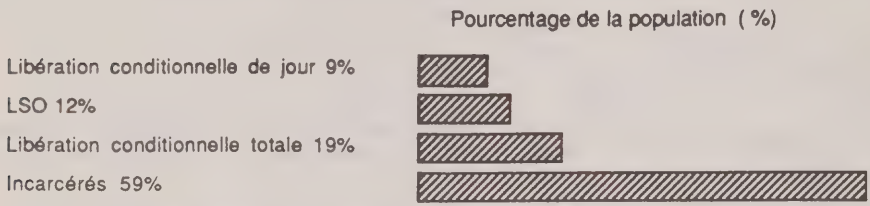
Même si d'après nous, il s'agit-là de statistiques favorables, il est évident que parfois, le risque se matérialise. L'absence d'un système de mise en liberté sous condition ne réglerait toutefois pas le problème, étant donné qu'au moment de l'élargissement, le risque de récidive existerait toujours. A vrai dire, nous sommes d'avis que sans le contrôle et l'appui prévus actuellement, le danger pour le public serait pire.

Nous pensons être sensibles aux inquiétudes du public – en gérant prudemment les détenus qui présentent un risque - et estimons que les résultats obtenus en sont la preuve.

En outre, au 31 mars 1987, sur les 18,506 détenus sous responsabilité fédérale, 7,524 (41%) étaient en liberté sous surveillance dans la collectivité (Tableau 15).

Tableau 15

DÉTENUS SOUS RESPONSABILITÉ FÉDÉRALE (SOUS SURVEILLANCE et INCARCÉRÉS) AU CANADA, AU 31 MARS 1987



Source: Rapport du profil de la population, le SIG, SCC, et les rapports annuels et de la CNLC de 1986-1987

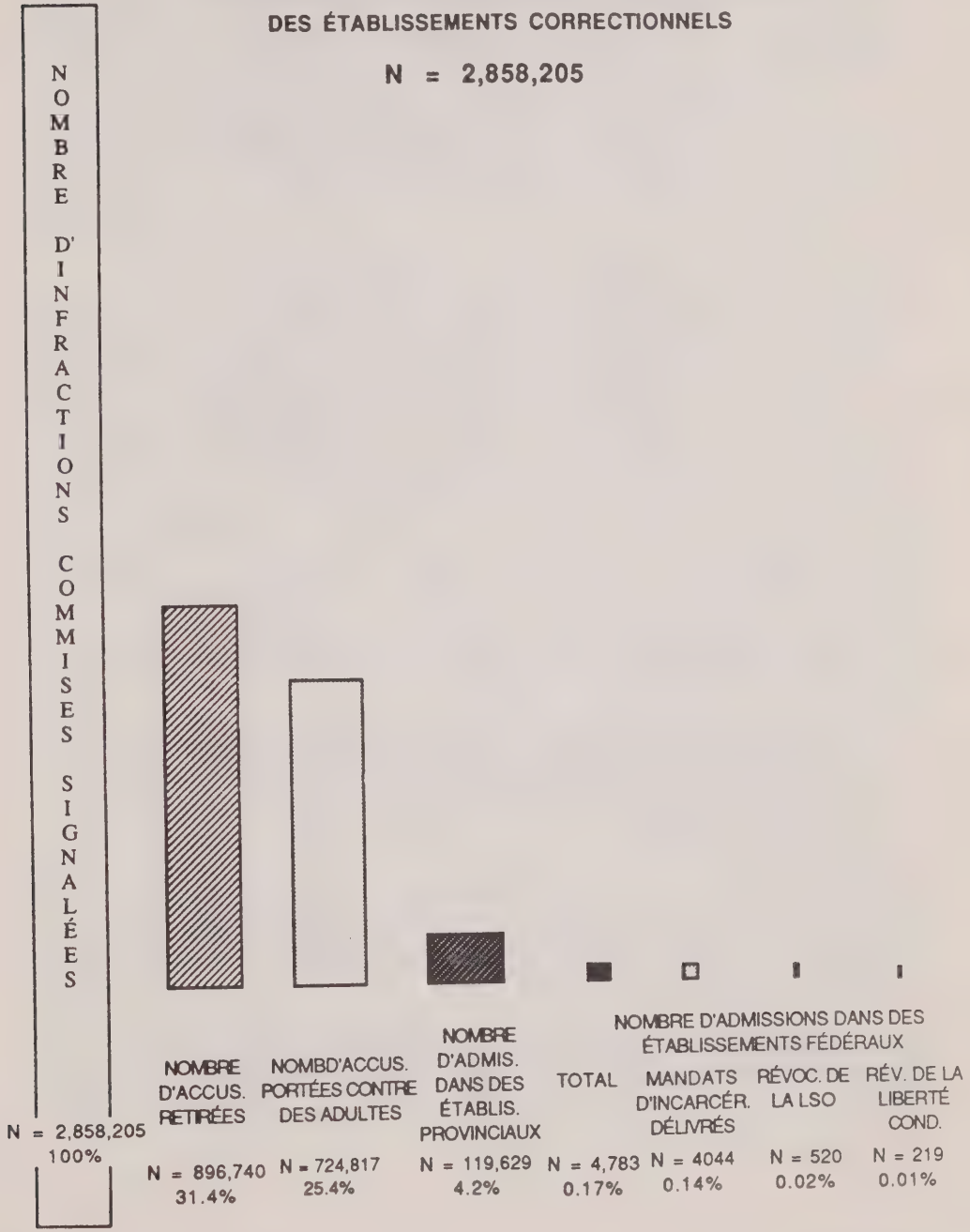
Préparé par la CNLC en novembre 1987

En résumé, le pourcentage de crimes commis par les libérés conditionnels ne représente qu'une infime partie du nombre total d'infractions commises au Canada. Le Tableau l6 montre que sur le nombre total d'infractions commises, qui s'élève à plus de 2,850,000, seulement 0,03% ont été perpétrées par des détenus en liberté conditionnelle totale ou en liberté sous surveillance obligatoire.

Tableau 16

DU GRAPHIQUE DES INFRACTIONS COMMISES SIGNALÉES À LA POLICE (1986) AU NOMBRE D'INCARCÉRATIONS D'ADULTES DANS DES ÉTABLISSEMENTS CORRECTIONNELS

N = 2,858,205



1. Les statistiques policières portaient sur l'année civile 1986.

2. Les chiffres relatifs aux admissions dans les établissements fédéraux portaient sur l'année financière 1986-87 et ceux relatifs aux incarcérations dans les établissements provinciaux, sur l'année financière précédente.

3. Les tribunaux n'ont publié aucune donnée depuis 1973. Par conséquent, le graphique reflète uniquement les statistiques policières et les statistiques des services correctionnels.

4. Seules les infractions signalées à la police qui étaient fondées sont incluses. Il s'agit d'infractions signalées à la police par le public. Lorsqu'une infraction est signalée, la police mène une enquête et, de temps à autre, elle conclut que l'infraction n'a pas eu lieu, auquel cas elle la qualifie de non fondée. 95,5% des infractions signalées sont fondées. Pour calculer les pourcentages contenus dans le tableau, on s'est basé uniquement sur les infractions qui s'étaient réellement produites.

S'il n'y avait pas de programmes de mise en liberté sous condition et que les détenus étaient obligés de purger leur peine en prison jusqu'à la date d'expiration du mandat, et en supposant que la durée des peines demeurait la même, il y aurait un énorme accroissement de la population carcérale, ainsi que des coûts.

5. LA STRUCTURE DE LA COMMISSION NATIONALE DES LIBERATIONS CONDITIONNELLES LUI PERMET-ELLE DE PROFITER DES OCCASIONS QUI LUI SONT DONNEES DE S'AMELIORER?

La Commission est un organisme restreint qui est limité tant dans son budget que dans ses ressources humaines. C'est d'ailleurs pourquoi il lui faut travailler en étroite collaboration avec les autres composantes du système de justice pénale.

Nos objectifs stratégiques ont ajouté une dimension concrète à l'orientation de la Commission, laquelle prend de nouvelles initiatives dans le contexte d'une vaste consultation. Parmi les récentes

initiatives qui témoignent de l'engagement de la Commission d'améliorer sans cesse son fonctionnement, signalons les suivantes:

La Commission a pris dernièrement les mesures nécessaires pour rehausser la qualité de son processus décisionnel, ainsi que ses rapports avec les autres composantes du système de justice pénale, en mettant en place un système de vérification des incidents spéciaux. On procédera à ces vérifications afin de déterminer comment le processus décisionnel de la Commission peut être amélioré. En outre, on effectuera un échantillonnage au hasard des décisions de la Commission, lesquelles feront l'objet d'une vérification.

L'enquête du coroner portant sur les circonstances ayant entraîné la mort de Celia Ruygrok a donné lieu à un certain nombre d'initiatives qui visent à régler les problèmes soulevés par le jury. Par exemple, le Solliciteur général a ordonné la nomination de coordonnateurs régionaux de l'information, qui doivent veiller à ce que des renseignements plus détaillés et plus complets soient versés aux dossiers et assurer de meilleures voies de communication avec les autres organismes du système de justice pénale. Nous sommes aussi en train d'améliorer les activités de formation du personnel, de mettre d'avantage l'accent sur les normes et de renforcer les exigences en matière de sécurité.

A la demande du Solliciteur général, je préside un Groupe de travail interministériel, composé de représentants du ministère du Solliciteur général et du ministère des Affaires indiennes et du Nord, qui a pour mandat de déterminer des moyens de mieux satisfaire aux besoins des détenus autochtones. Il est reconnu que, chez les autochtones, le taux d'incarcération est élevé et le taux d'octroi de la libération conditionnelle est faible. Le Groupe de travail examinera les étapes du processus que les détenus autochtones franchissent depuis le moment de leur incarcération dans un pénitencier fédéral jusqu'à la date d'expiration du mandat. Ce faisant, il cherchera avant tout à améliorer le placement pénitentiaire, les programmes en établissement, la préparation en vue de la mise en liberté sous condition, sous quelque forme que ce soit, et les modalités de surveillance. Il proposera également des moyens d'amener la collectivité autochtone à participer à la réintégration sociale des détenus autochtones.

Enfin, le gouvernement s'est fixé comme priorité de tenir compte davantage des besoins et des préoccupations des victimes d'actes criminels. A cette fin, la Commission a établi une politique qui régit nos relations avec les victimes. Grâce à cette dernière, les victimes ont la possibilité d'intervenir auprès de la Commission et elles ont l'assurance que cette dernière tiendra compte de leurs vues dans les prises de décisions concernant la mise en liberté du détenu.

6. LA COMMISSION RESPECTE-T-ELLE LES POLITIQUES ET SUPPORTE-T-ELLE LES PRIORITES DU GOUVERNMENT?

La CNLC cherche à appuyer les initiatives et les politiques gouvernementales et à orienter son activité en fonction des politiques valables pour l'ensemble de la fonction publique.

La Réforme du droit pénal, réexamen de toutes les lois fédérales au Canada, entreprise en 1981, se veut une initiative gouvernementale d'envergure dans le domaine de la justice pénale. Le document intitulé "Le Droit pénal dans la société canadienne" (DPSC), publié en 1982, expose la politique du gouvernement en ce qui a trait à la portée, à l'objet et aux principes du droit pénal et détermine ainsi l'orientation d'autres projets menés dans le cadre de l'initiative. Or, la Commission veille à ce que son fonctionnement reflète l'objet et les principes du droit pénal, tels qu'ils sont énoncés dans le DPSC. En effet, dans cette optique, elle s'est engagée à assurer non seulement la protection du public mais aussi le respect des droits des détenus, conformément aux dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés.

Par ailleurs, la Commission tient compte du Rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine, qui vient d'être publié, et travaille avec ses collaborateurs du Ministère à l'évaluation des recommandations contenus dans le Rapport.

Nous avons analysé les priorités gouvernementales exposées dans le discours du Trône, en octobre 1986, afin de recenser celles qui représentent à la fois des défis et des possibilités pour la CNLC. Pour ne citer que quelques exemples, disons que la Commission a cherché activement à établir de meilleurs rapports avec le Service correctionnel du Canada, avec le Secrétariat du Ministère et avec les provinces, par l'entremise de l'Association canadienne des Commissions des libérations conditionnelles, et a participé à l'élaboration de normes de surveillance, de concert avec les provinces

et les organismes de bénévolat. Nous avons également entrepris la refonte du Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, conformément à l'engagement du gouvernement vis-à-vis la réforme en matière de réglementation. En outre, la Commission a contribué, comme elle le devait, à la réalisation des objectifs du gouvernement sur le plan de la réduction des effectifs et ce, à une période où elle a dû assumer d'importantes nouvelles responsabilités en rapport avec le projet de loi C-67, qui s'est traduit par la prestation de services accrus aux détenus sous responsabilité provinciale et par un accroissement du volume et de la complexité de nos responsabilités décisionnelles courantes. La Commission s'est également engagée à travailler en collaboration plus étroite avec les 20,000 personnes qui oeuvrent pour les organismes de bénévolat dans le secteur de la justice pénale.

Reconnaissant que ses problèmes de communications ont trait non tant à la prestation des programmes qu'à la sensibilisation du public, et conformément à la politique gouvernementale, la Commission a entrepris d'accentuer sensiblement les communications avec les médias et la sensibilisation du public. La Commission a adopté une politique de "transparence dynamique". Elle établit actuellement, de concert avec l'Association canadienne de justice pénale, un plan de communications et de sensibilisation du public, et la nouvelle structure opérationnelle des bureaux régionaux lui permettra de mieux s'occuper de communications et de sensibilisation du public au niveau régional. La Commission a bon espoir que sa nouvelle attitude dans ce domaine la rendra plus ouverte et plus transparente, ce qui augmentera le degré de confiance que le public a dans la Commission et dans le système de justice pénale dans son ensemble.

CONCLUSION

L'Enoncé de Mission, ainsi que les valeurs, les principes et les objectifs stratégiques, exposent clairement ce que nous considérons être nos responsabilités. Si la Mission établit notre orientation, elle indique également ce que la Commission ne fait pas. En effet, la Commission ne se considère pas comme un "défenseur de la veuve et de l'orphelin". Elle n'a pas non plus le rôle d'un gardien. Elle s'occupe plutôt de gérer la transition du détenu entre l'établissement et la collectivité.

De même, la Commission ne considère pas qu'il lui appartient de rajuster la peine imposée par le tribunal ou de "prononcer une

nouvelle sentence" en fonction de ses propres normes. Nous respectons l'intégrité des tribunaux et des peines qu'ils imposent. Notre rôle consiste à évaluer le degré de risque que le détenu représente pour la population canadienne et à assurer, de la façon la plus sûre possible, l'encadrement du détenu lors de sa transition inévitable entre l'établissement et la collectivité. En ce faisant, nous améliorons sans cesse nos rapports avec les autres composantes du système de justice pénale, notamment le Secrétariat du Ministère, le SCC, les systèmes correctionnels provinciaux et territoriaux, les organismes de bénévolat et les trois commissions provinciales des libérations conditionnelles.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the National Parole Board:

Ole Ingstrup, Chairman;

Daniel Therrien, Legal Counsel;

Brendan Reynolds, Director, Corporate Development Services.

TÉMOINS

Du Conseil national des libérations conditionnelles:

Ole Ingstrup, président;

Daniel Therrien, avocat-conseil;

Brendan Reynolds, directeur, Services de développement corporatif.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 31

Thursday, December 17, 1987

Chairman: David Daubney

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 31

Le jeudi 17 décembre 1987

Président: David Daubney

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Justice and Solicitor General

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), consideration of matters relating to the 1986-87 Annual Report of the Security Intelligence Review Committee

CONCERNANT:

Conformément avec son mandat en vertu de l'article 96(2) du Règlement, examen de questions relatives au rapport annuel 1986-1987 du Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987

27569—1

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL

Chairman: David Daubney

Vice-Chairman: Rob Nicholson

Members

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Luke Morton
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

Président: David Daubney

Vice-président: Rob Nicholson

Membres

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité
Luke Morton

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 17, 1987
(59)

[*Text*]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met in Room 308 West Block at 9:35 o'clock a.m., this day, the Chairman, David Daubney, presiding.

Members of the Committee present: David Daubney, Robert Horner, Allan Lawrence, Rob Nicholson, Robert Kaplan, John V. Nunziata and Svend J. Robinson.

Other Member present: Alan Redway for Jim Jepson.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Philip Rosen and Marlene Koehler, Research Officers.

Witnesses: *From the Security Intelligence Review Committee*: The Honourable Ron Atkey, P.C. Q.C., Chairman; The Honourable Jean-Jacques Blais, P.C., Q.C.; The Honourable Paule Gauthier, P.C.; The Honourable Frank McGee, P.C.

The Committee proceeded to consideration of matters relating to the 1987-87 Annual Report of the Security Intelligence Review Committee.

Mr. Atkey made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 12:10 p.m. the Committee proceeded to sit *in camera* to consider future business.

It was agreed,—That the Committee conduct an inquiry concerning allegations made by witnesses from the Correctional Service of Canada and that the Committee conduct said inquiry at a date to be agreed upon by the Committee.

It was agreed,—That the work plan dated December 16, 1987, prepared by the Research Officers from the Library of Parliament be adopted in principle.

It was agreed,—That the Security Intelligence Review Committee be invited to appear as soon as is praticable in 1988.

At 12:55 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Luke Morton
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 17 DÉCEMBRE 1987
(59)

[*Traduction*]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit, aujourd'hui à 9 h 35, dans la pièce 308 de l'Édifice de l'Ouest, sous la présidence de David Daubney, (*président*).

Membres du Comité présents: David Daubney, Robert Horner, Allan Lawrence, Rob Nicholson, Robert Kaplan, John V. Nunziata et Svend J. Robinson.

Autre député présent: Alan Redway remplace Jim Jepson.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Philip Rosen et Marlene Koehler, attachés de recherche.

Témoins: *Du Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité*: L'honorable Ron Atkey, c.p., c.r., président; l'honorable Jean-Jacques Blais, c.p., c.r.; l'honorable Paule Gauthier, c.p.; l'honorable Frank McGee, c.p.

Le Comité entreprend d'examiner des questions relatives au rapport annuel 1986-1987 du Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité.

M. Atkey fait une déclaration, puis lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

À 12 h 10, le Comité adopte le huis clos pour déterminer ses futurs travaux.

Il est convenu,—Que le Comité mène une enquête ayant trait aux allégations des témoins du Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité; et que le Comité mène ladite enquête à une date de son choix.

Il est convenu,—Que le plan de travail du 16 décembre 1987, élaboré par les attachés de recherche de la Bibliothèque du Parlement, soit adopté en principe.

Il est convenu,—Que le Comité de surveillance des activités de surveillance des activités de renseignements de sécurité soit invité à comparaître dans les meilleurs délais en 1988.

À 12 h 55, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Luke Morton

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Thursday, December 17, 1987

• 0935

The Chairman: Good morning, colleagues. I call the meeting to order.

I am happy to welcome back to the committee the Security Intelligence Review Committee, today represented by Chairman Ron Atkey, the Hon. Jean-Jacques Blais, the Hon. Paule Gauthier, and the Hon. Frank McGee.

As you know, we are meeting in accordance with Standing Order 67, which is consideration of matters relating to the committee's annual report for the year ending March 31, 1987. I would welcome any opening statement from the Chairdman or other members of the committee as well.

Hon. Ron Atkey (Chairman, Security Intelligence Review Committee): Thank you, Mr. Chairman. I may say on behalf of the committee that we are pleased to be here today. I would like to reintroduce to the committee my colleagues, the Hon. Paule Gauthier, a lawyer from Quebec City; the Hon. Jean-Jacques Blais, a former Solicitor General, Minister of National Defence and Minister of Public Works in a previous government, from Ottawa; and the Hon. Frank McGee, from Toronto, a member of the Diefenbaker government in 1962-63.

Missing from our group today is the Hon. Saul Cherniack, a lawyer from Winnipeg. Mr. Cherniack sends his regrets but due to the airline strike, which has now ended but not completely, he is waiting at the airport patiently. If he walks into the room halfway through the hearings, you will know the reason for that.

Mr. Chairman, I understand the Standing Committee on Justice and Solicitor General has before it the 1986-87 annual report of the Security Intelligence Review Committee, and that is the principal thrust of our appearance before you today. As you know, our committee reports to Parliament through the Solicitor General. My colleagues and I always look forward to this meeting because it is our opportunity to hear from members of the House of Commons and to learn your views on the direction we are taking or we should take.

For the committee, 1986-87 was a busy year. In our oversight role, we focused our attention on the counter-subversion operations of the service, and on official languages and staff relations. After our report was tabled, the government created an independent advisory team under Gordon Osbaldeston to study our recommendations on these issues on its behalf and to formulate an action plan to address them.

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le jeudi 17 décembre 1987

Le président: Bonjour, mesdames et messieurs. La séance est ouverte.

C'est un plaisir pour moi de souhaiter de nouveau la bienvenue au Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité, représenté aujourd'hui par le président Ron Atkey, l'honorable Jean-Jacques Blais, l'honorable Paule Gauthier, et l'honorable Frank McGee.

Comme vous le savez, nous nous réunissons conformément à l'article 67 du Règlement qui prévoit l'étude de questions se rapportant au rapport annuel du comité pour l'année financière se terminant le 31 mars 1987. J'invite le président ou d'autres membres du comité à faire un exposé liminaire.

L'honorable Ron Atkey (président, Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité): Merci, monsieur le président. Au nom du comité je tiens à vous dire que c'est un plaisir de vous revoir. Je vous présente encore une fois mes collègues, l'honorable Paule Gauthier, avocate de Québec; l'honorable Jean-Jacques Blais, ancien solliciteur général, ministre de la Défense nationale et ministre des Travaux publics du gouvernement antérieur, d'Ottawa; et l'honorable Frank McGee, de Toronto, membre du gouvernement de M. Diefenbaker en 1962-1963.

Absent de notre groupe est l'honorable Saul Cherniack, avocat de Winnipeg. M. Cherniack vous prie de l'excuser. À cause de la grève aérienne qui a maintenant pris fin mais pas tout à fait, il est toujours en train d'attendre patiemment à l'aéroport. S'il arrive en plein milieu de nos travaux, vous comprendrez la raison.

Monsieur le président, on m'a dit que le Comité permanent de la Justice et du solliciteur général est maintenant saisi du rapport annuel pour 1986-1987 du Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité et c'est la raison principale de notre comparution aujourd'hui. Comme vous le savez, notre comité fait son rapport au Parlement par l'entremise du solliciteur général. Mes collègues et moi acceptons votre invitation, avec plaisir, parce que cela nous donne l'occasion d'entendre des députés de la Chambre des communes et d'apprendre votre opinion concernant la direction de notre comité.

Durant l'année 1986-1987 le comité a été très occupé. Dans notre rôle de surveillance nous nous sommes penché sur les opérations anti-subversives et sur les langues officielles et relations de travail au sein du SCRS. Après la présentation de notre rapport annuel, le gouvernement a créé un groupe consultatif indépendant pour étudier, au nom du gouvernement et tous la direction de Gordon Osbaldeston, nos recommandations

[*Texte*]

As you know, the government has now undertaken to carry out that action plan, and I understand both the Solicitor General and the director of the service appeared before you not too long ago to explain that. Needless to say, we are pleased with the government's response to our findings, first made public last June in our annual report.

Let me deal first with counter-subversion. Everyone who believes in fundamental freedoms is sceptical of the investigation of subversives.

Mr. Chairman, if I may digress for a minute, I am sure you will remember discussions we had in a particular constitutional law class at a university somewhat to the west of here on that very subject some 17 or 18 years ago.

Mr. Nunziata: Who was teaching whom?

Mr. Atkey: That still remains a mystery. We on the committee have found that intelligence officers even within the service looked critically upon proposals to conduct counter-subversion operations. There was no question that from the beginning of our mandate it was a problem area.

• 0940

The law permits the service to collect information on activities that are intended ultimately to lead to the overthrow by violence of the constitutionally established system of government in Canada, regardless of how unlikely these activities are to lead to violent revolution. In fact, investigations on this basis are rare. Most of the investigations carried out by the counter-subversion branch were authorized either because of suspected involvement of hostile foreign intelligence services or because of a danger of politically motivated violence.

As far as it goes, this is appropriate. But my colleagues and I felt that healthy scepticism is less protection than would be an organizational structure that impeded active investigation of political extremists who are not the agents of a foreign government and are not planning acts of violence.

The problem that led us to this solution is one of proportionality. This means the service used to gather information on an activity should be proportioned to the threat it poses. That proportionality is more likely to obtain where any proposal to investigate Canadians who are neither spies nor terrorists is weighed against more immediate threats.

We stated publicly we are pleased to note the Solicitor General announced the closing of the counter-subversion branch, the disbanding of that branch and a systematic re-appraisal of its targets.

[*Traduction*]

sur ces sujets et pour formuler un plan d'action afin de les exécuter.

Comme vous le savez, le gouvernement s'est maintenant engagé à appliquer ce plan d'action et je crois savoir que le solliciteur général et le directeur du service ont comparu récemment devant votre comité pour vous donner des explications là-dessus. Inutile de dire que nous sommes heureux de la réponse du gouvernement aux conclusions de nos travaux publiés d'abord dans notre rapport annuel en juin.

Je vais parler d'abord de l'anti-subversion. Tous ceux qui croient à la liberté de conscience voient avec scepticisme les enquêtes sur les éléments subversifs.

Monsieur le président, si vous me permettez une petite digression, vous vous rappelez sans doute les discussions que nous avons eues à ce sujet, à un cours de droit constitutionnel, dans une université qui ne sera pas nommée, il y a 17 ou 18 ans.

M. Nunziata: Qui était le professeur?

M. Atkey: Cela demeure un mystère. Dans notre comité nous avons observé que les agents du SCRS même réagissaient mal aux propositions d'enquête. Nous avons constaté dès le début de nos travaux que c'est un domaine problématique.

La loi permet au service de recueillir des informations sur les activités qui «visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada», même si ces activités risquent peu d'aboutir à une révolution violente. En fait, les enquêtes de ce type sont rares. La plupart des enquêtes faites par la division d'anti-subversion sont autorisées du fait de l'implication possible d'agents étrangers hostiles, ou en raison du danger de violence d'origine politique.

Cela parait justifié. Mais mes collègues et moi-même pensons que le scepticisme sain offre moins de protection qu'une structure qui empêcherait que l'on passe son temps à surveiller des extrémistes qui ne sont pas les agents d'un gouvernement étranger et qui ne fomentent pas d'actes de violence.

Dans ces questions intervient le principe de relativité. Autrement dit, les méthodes utilisées par le service pour recueillir ses renseignements devraient être en rapport avec la gravité de menace. Avant de lancer les enquêtes sur des Canadiens qui ne sont ni espions ni terroristes, il faudra tenir compte des menaces plus immédiates.

Nous avons déjà fait savoir notre satisfaction à l'annonce faite par le solliciteur général de la fermeture de la division d'anti-subversion, le démantèlement de cette direction et la décision de réévaluer systématiquement le choix des cibles.

[*Text*]

There is one fundamental point I would like to emphasize, and it is important in retrospect. While the branch did target persons whom my colleagues and I would not take seriously as threats to the security of Canada, we did not come across any instances of the service investigating activities that did not fall within the definitions of threats to the security of Canada found in section 2 of the act.

Let me say a word or two about the composition of the service.

Au mois de mars, le Comité a remis au solliciteur général son rapport sur les langues officielles et les relations de travail au Service. La version publique est intitulée *Pour corriger une situation*. Notre rapport annuel traite du problème de la transformation du Service en organisme civil.

Ce sont les médias, en interprétant nos rapports, qui ont inventé l'expression «mentalité policière»—en anglais, *police mentality*. Je m'y oppose, comme le font les membres du Service, car cela semble impliquer qu'il y a quelque chose de fautif dans la façon de penser des gens qui ont de l'expérience policière. L'enquêteur sur place joue un rôle fondamental dans un service de renseignement. Qui pourrait-on embaucher qui serait plus rapidement capable de faire des enquêtes qu'un professionnel de la mise en application de la loi? Mais un service du renseignement de sécurité doit posséder un ensemble de qualités en plus de celles de l'enquêteur.

The Independent Advisory Team, under Mr. Osbaldeston, understood this. The Solicitor General has committed the government to developing the necessary array of skills in the service and to making it more representative in its composition of the society it serves. Our committee is optimistic about the service's will and capacity to carry out that commitment.

Dans le rapport annuel, nous disions que nous étions stupéfaits quand le Service avait embauché 16 anciens policiers et ensuite fermé l'Académie Sir William Stephenson. Le groupe consultatif indépendant est d'accord avec nous pour dire qu'il faut que l'Académie rouvre. À cette recommandation, ils ajoutent plusieurs idées positives quant à l'enseignement à l'Académie.

We also agree with the organizational changes proposed by Mr. Osbaldeston and now being implemented. These should make the organization more rational and more responsive to the new directions it should take.

• 0945

Now, a word about counter-terrorism. Our next major study of an operational branch will be the counter-terrorism study and this is now under way. As part of this study, the committee will examine particular terrorist episodes.

Complaints and hearings: Since our annual report for 1986-87 was released last June, the members of the committee, and I congratulate them, have all but

[*Translation*]

Je tiens à souligner un point fondamental, qui, rétrospectivement, acquiert une certaine importance. Même si la division a ciblé des personnes que nous ne prendrions pas sérieusement par des menaces à la sécurité du Canada, nous n'avons trouvé aucun exemple d'enquête ne relevant pas de la définition de «menace envers la sécurité du Canada» au sens de l'article 2 de la loi.

Maintenant quelques mots au sujet de la composition du service.

In March of this year, we made a special report to the Solicitor General entitled: *Closing the Gaps*, on Official Languages and Staff Relations in the CSIS. Our annual report discussed the problem of civilianization.

Since then the press, in discussing our reports, has used the pejorative expression "police mentality", as though there was something generally faulty with the thinking of people with law enforcement experience. A main stay of the intelligence service is the field investigator. It would be difficult to find people who are more immediately able to conduct investigations than people with police experience. But a modern security intelligence service needs an array of other skills among its recruits.

Le groupe consultatif indépendant a compris cela. Le solliciteur général a promis que le gouvernement doterait le service des compétences nécessaires et ferait aussi en sorte que le service reflète mieux dans sa composition la société canadienne. Notre comité croit dans la volonté et la capacité du service de réaliser cette promesse.

In the annual report, we said we were stunned when the service took in 16 former policemen, then closed the Sir William Stephenson Academy. The Independent Advisory Team agrees with us that the Academy must be reopened. They have many constructive ideas for the curriculum.

Nous acceptons aussi les changements proposés par M. Osbaldeston dans l'organisation du service qui sont en voie d'application. A notre avis, l'organisation deviendra plus logique et sera mieux adaptée à sa nouvelle orientation.

Parlons maintenant de lutte contre le terrorisme. Notre prochaine étude approfondie sur une direction opérationnelle portera sur l'anti-terrorisme; l'étude est déjà en cours. Dans ce contexte, nous allons examiner certains exemples d'actes terroristes.

Les plaintes et les audiences: Depuis la publication en juin du rapport annuel 1986-1987, les membres du Comité, et je les en félicite, ont presque rattrapé notre

[*Texte*]

eliminated the backlog of cases from fiscal year 1986-87. There are three that have not yet been decided, but two of these may well be settled without the necessity for a full hearing.

There has, however, been a spate recently of section 41 complaints. These are not complaints of individuals within the employ of the Government of Canada or immigration cases or citizen group cases, but persons complaining about the service generally. My preliminary assessment of this situation is that a lot of the complaints are the product of the publicity and speculation surrounding the service, and that is not a bad thing. Some of the complaints may not be plausible; certainly that is an observation I have at first glance, but some of them may be. The important point is that we are going to examine all of them, make a determination and give a response, hopefully a reasonably prompt response, because otherwise justice delayed is justice denied.

As you may know, Transport Canada will be submitting a regulation for the signature of Governor in Council, or the Governor General, to require credit and indices checks, both criminal and subversive, on all persons with access to the restricted areas at federal airports. We are told that this will require 60,000 of these limited security assessments. We are waiting to see whether this process will generate additional complaints. We have some apprehension, it is fair to say.

Our hearings are rather special. They are not open to the public, and because so much of the evidence is classified, the person affected often does not get the opportunity to know in detail the case against him. Nor can we always cross-examine witnesses, although we try in certain limited circumstances. Our discretion in this regard is conferred by section 48 under the Canadian Security Intelligence Service Act. Committee counsel, who is retained especially for individual hearings, and the member hearing the case, are the ones who have the resonsibility for putting to the service, or the department concerned, all the questions the complainant would normally ask if he were present with his own counsel. Relations between our counsel and counsel for the service are often cordial but adversarial. But properly so in a true hearing sense, in our view.

One problem we as a committee have had to tackle, and it was raised very recently, is that created by what is known as the "third-party rule". Like all intelligence services, CSIS has agreements whereby it exchanges information with other foreign governments—the United States and Great Britain are the two obvious examples. It also exchanges information with provincial police forces and municipal police forces. It is agreed between these security intelligence or law enforcement agencies that an agency receiving information from another will not release it to a third party without permission.

Are we, as a security intelligence review committee with a statutory mandate, such a third party, or are we exempt from the "third-party rule"? We have determined

[*Traduction*]

retard remontant à l'exercie 1986-1987. Il y a trois plaintes qui n'ont pas encore fait l'objet d'un jugement, mais deux d'entre elles risquent d'être réglées sans qu'il soit nécessaire de convoquer une audience.

Cependant, on vient de recevoir toute une série de plaintes déposées en vertu de l'article 41. Ce ne sont pas des plaintes émanant de personnes employées par le gouvernement du Canada ni de groupes de citoyens, ce ne sont pas des cas d'immigration mais des plaintes générales concernant le service. Ma première évaluation me porte à croire que bon nombre de ces plaintes sont le produit de toute cette publicité qui a été faite au Service, ce qui n'est pas en soi mauvais. Certaines de ces plaintes ne sont peut-être pas fondées, c'est du moins ma première impression, et certaines peuvent l'être. Mais l'important, c'est que nous allons les instruire toutes sans tarder, nous l'espérons, car tout retard de la justice est un déni de justice.

Comme vous le savez peut-être, le ministère des Transports va préparer un règlement, qui doit être signé par le gouverneur en conseil ou le gouverneur général, instaurant l'enquête de solvabilité et la recherche l'antécédents criminels ou subversifs, pour toute personne ayant accès aux zones réservées des aéroports fédéraux. On nous informe que cette décision entraînera l'ouverture de 60,000 enquêtes de sécurité. Nous allons voir si cela donnera lieu à des plaintes supplémentaires, comme nous le craignons.

Nos audiences suivent une procédure spéciale. Elles ne sont pas publiques et parce que les éléments du dossier relèvent souvent du secret officiel, le défendeur, souvent, n'est pas, mis au courant de ce qui est retenu contre lui. Il n'est pas toujours possible non plus de confronter les témoins, même si nous essayons, dans certaines circonstances limitées. L'article 48 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité précise nos responsabilités en la matière. L'avocat du Comité, qui est engagé pour des audiences précises, et le membre chargé de l'instruction posent au Service, ou au ministère concerné, toutes les questions que poserait normalement le plaignant s'il était présent avec son avocat. Nos avocats et les avocats du Service entretiennent en général de bonnes relations, même si leurs fonctions les opposent.

Je vous donne un exemple d'un problème auquel nous avons dû faire face récemment, il s'agit du principe de la tierce partie. Comme tous les services de renseignement, le SCRS s'engage à échanger des renseignements avec des gouvernements étrangers, comme par exemple les États-Unis et le Royaume-Uni. Il échange aussi des renseignements avec les polices provinciales et muncipales. Il est convenu dans ces accords que l'organisme qui reçoit des renseignements ne les communiquera pas à un tiers sans autorisation.

Est-ce que notre Comité de surveillance, dont le mandat est déféni par la loi, entre dans cette catégorie de tierce partie, ou est-ce qu'il jouit d'un statut d'exception?

[*Text*]

essentially that the position taken by our own service is that our committee is within the security intelligence community. In other words, it is not a third party. I am satisfied that this is the position that has been advanced by Canadian officials when dealing abroad or when dealing with other levels of government.

But there is another dimension to the problem. At individual hearings we must decide what to release. The statute imposes on the hearing member certain statutory obligations as to what must be released.

• 0950

If I may quote from the statute, the complainant under section 42 is entitled to a

> statement summarizing such information available to the Committee as will enable the complainant to be as fully informed as possible of the circumstances giving rise to the denial of the security clearance.

The words "to be as fully informed as possible of the circumstances" are the ones that give rise to the difficulty.

The chairman of the hearing—and it is usually one or two of us constituted as a panel—considers the information and we look at our obligations under that mandate. But if it is third-party information, that is, information that has come from a foreign government or from another level of government or police agency, do we or can we give that information to the person affected?

The Service, to its credit, has in most cases made a sincere attempt to get the necessary consent, where the committee member has considered it necessary that the complainant receive the information. Nevertheless, as you can imagine, it does create a dilemma and it does create a dilemma for our Service in attempting to get for the benefit of Canada the greatest amount of information possible without violating, or appearing to violate, the third-party rule.

I can assure members that we are working with the Service to develop internal operating procedures whereby concerns about alleged violation of the third-party rule, in the minds of our allies, will be alleviated in a manner consistent with our statutory mandate given by Parliament.

Let me now say a word about relations between our committee and the Canadian Security Intelligence Service. Because our job of oversight requires us to identify problems, we are often seen as being critical of CSIS. In the media our committee is too often depicted as being the adversary of the Service. Our words of praise are rarely reported but our criticisms are often emphasized. I see this as more of a problem of public relations for the Service, not as a problem of relations between the Service and ourselves. I am happy to report that within the Service we have observed some positive steps being taken to develop what I may say is an external relations strategy or policy of communicating, not only with us, but

[*Translation*]

Le Service canadien estime que le comité de surveillance fait partie du dispositif de renseignement de sécurité. Autrement dit, il ne s'agit pas d'un tiers. J'ai de bonnes raisons de croire que c'est la position qui a été adoptée par les fonctionnaires canadiens à l'étranger ou dans leurs relations avec d'autres paliers de gouvernement.

Mais le problème comporte un autre aspect. Lors d'une audience donnée, nous devons décider quels renseignements seront divulgués. Le membre chargé de l'instruction s'en tient à la loi.

D'après les termes de l'article 42 de la loi, le plaignant a droit à une

> déclaration résumant l'information dont dispose le Comité afin d'être mis au courant dans toute la mesure du possible des circonstances pour lesquelles on lui a refusé l'autorisation sécuritaire.

Ce sont les mots «être informé de la façon la plus complète possible, des circonstances» qui créent certaine difficulté.

Le président d'audience—il y a généralement un panel constitué d'un ou de deux d'entre nous—étudie l'information et nous examinons nos obligations dans le cadre de ce mandat. S'il s'agit d'informations émanant d'une tierce personne, à savoir d'un gouvernement étranger, d'un autre niveau de gouvernement ou d'un organisme de la police, devons-nous la transmettre à la personne concernée?

Le Service, il faut le mettre à son crédit, dans la plupart des cas a sincèrement essayé d'obtenir le consentement nécessaire, lorsque le membre du Comité a jugé nécessaire que le plaignant puisse recevoir l'information. Vous imaginez sans peine toutefois, le dilemme dans lequel se trouve notre Service qui essaie d'obtenir, pour notre pays, le plus d'information possible sans enfreindre ou paraître enfreindre la règle de la tierce partie.

Je puis vous assurer que nous nous efforçons de mettre en place, avec le Service, des procédures internes nous permettant d'assurer à nos alliés que la règle de la tierce partie ne sera pas enfreinte, tout en restant fidèle au mandat que nous a donné le Parlement.

Permettez-moi d'ajouter quelques mots sur les relations entre notre Comité et le Service canadien du renseignement de sécurité. Notre mission de surveillance nous oblige à être vigilants et l'on pense souvent que nous sommes trop critiques. La presse nous décrit trop souvent comme l'adversaire du SCRS, faisant ses choux gras de nos critiques, mais omettant trop souvent nos louanges. C'est davantage un problème de relations publiques pour le Service, qu'un problème de relations entre le Service et nous-mêmes. Je suis heureux de constater que le SCRS a entrepris de mettre en place une stratégie de relations extérieures ou de communications non seulement avec nous, mais avec la presse et avec les députés. Il semblerait

[*Texte*]

communicating with others within the media, with Members of Parliament. And I am advised that even the appearance of the director before you was a positive step in that particular direction.

Relations between the Service and our committee have been evolving since the Canadian Security Intelligence Service Act came into force in July 1984. We often meet with the executive of the Service to good effect and we look forward to a continuing productive relationship with the new director, Reid Morden, and his staff. I can report that as recently as this morning for breakfast, I had one of what I hope is a series of useful and constructive meetings with the director of the Service.

The field staff of the Service are affected in a way the executive is not by the somewhat narrow view, or somewhat artificial view the media have of our relationship. It is common in federal departments, as in any organization that is geographically dispersed, to have a communications gap between headquarters and the field. The committee, with some small degree of political experience, appreciates that. That is why we take every opportunity to visit regional offices of the Service and to have direct exchanges with field investigators. Those exchanges have been frank and they have been fruitful. The executive of the CSIS Employees' Association invited committee members to meet with them, which was a positive step. My colleague, the Hon. Jean-Jacques Blais, accepted that invitation on behalf of the committee and will be pleased to discuss it with you.

Our annual report for 1986-87 identified many problems in the Service. But perhaps our most important observation contained in that report is confined to this sentence.

• 0955

The dedication and professionalism of CSIS employees is impressed upon us anew at every contact we have with them from one end of the country to the other.

Now a word about transition. The Osbaldeston group has commented on the burdens CSIS, as a new organization, shouldered at transition. Not everything could be done at once. The service had to select its priorities.

We have questioned, as it has been our job to do, the particular priorities the service pursued. For example, the committee has voiced its decided opinion that language policy should not have been put on the back burner. We do feel, along with the Osbaldeston group, an opportunity was missed to change the mix of skills and abilities within CSIS.

The high expectations some had for sweeping change in 1984 were not always reasonable. Our committee still has high expectations; but as Mr. Kelleher and Mr. Morden have indicated to you, the transition continues.

[*Traduction*]

que la comparution du directeur du Service ici même ait été un pas dans la bonne direction.

Depuis l'adoption en 1984 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, il y a eu une évolution dans les relations entre le Service et notre Comité. Nous avons souvent des rencontres fructueuses avec la direction du Service et espérons qu'avec le nouveau directeur, M. Reid Morden et son personnel, ce climat de bonne intelligence se maintiendra. Pas plus tard que ce matin, au petit déjeuner, j'ai eu un de ces entretiens positifs et enrichissants avec le directeur du Service.

Les membres ordinaires du Service sont davantage touchés que les cadres par l'opinion quelque peu étroite ou artificielle que la presse se fait de nos relations. A l'instar de toute organisation qui est géographiquement dispersée, il arrive souvent qu'il y ait des ratés dans les communications entre le siège et les bureaux locaux. Le Comité qui n'est pas sans expérience politique, le comprend. Et c'est pourquoi nous profitons de toutes les occasions pour visiter les bureaux régionaux du Service et nous entretenir directement avec les enquêteurs locaux, entretiens qui ont été francs et fructueux. Le bureau de l'Association des employés du SCRS a invité, fait encourageant, les membres du Comité à le rencontrer. Mon collègue, l'honorable Jean-Jacques Blais a accepté cette invitation au nom du Comité et sera heureux d'en discuter avec vous.

Dans notre rapport annuel de 1986-1987, nous avons pris note de divers problèmes concernant le Service. Mais la remarque la plus importante que contient ce rapport est peut-être celle-ci.

Partout où nous nous sommes trouvés, nous avons été impressionnés par le dévouement et la compétence des employés du SRCS.

J'aimerais aborder la question de la transition. Le groupe Osbaldeston a évoqué le fardeau dont le SCRS, en tant qu'organisation nouvellement fondée, a dû se charger lors de la transition. Il était impossible de tout faire à la fois, il fallait assigner des priorités.

Nous nous sommes posé des questions sur cet ordre de priorités, ainsi qu'il était de notre devoir. C'est ainsi que le Comité a protesté vigoureusement contre le fait que la politique des langues officielles ait été mise en veilleuse. A l'instar du groupe Osbaldeston, nous pensons qu'on a ainsi perdu l'occasion d'établir l'éventail des compétences et talents du SCRS.

En 1984, on plaçait de grands espoirs dans le bouleversement des habitudes, espoirs qui étaient peut-être démesurés. Notre Comité continue à espérer mais, comme vous l'ont dit MM. Kelleher et Morden, nous sommes toujours encore en période de transition.

[*Text*]

Before I conclude and move into another subject of interest to you, I want to mention something that has impressed me personally. It has been a bit of a surprise to me in this job, which I have held now for over three years. It may arise as a result of my abiding interest in constitutional development.

CSIS arose out of the controversy following on the Macdonald Commission. That controversy was fuelled by the finding that the old Security Service of the RCMP had engaged in acts that were outrightly illegal, or at least was involved in extravagant reliance on the protection afforded by the Criminal Code to police officers and peace officers.

The members of CSIS no longer have that protection. They are out there exposed. Every act by a member that may possibly be illegal must be reported to the Solicitor General, the Attorney General, and us. That is in section 20 of the act that Parliament passed. We report on these acts in our annual report. What has impressed me, quite frankly, considering the responsibilities and powers of the service and the broad powers of intrusion they possess and can exercise legally, is how few such acts there are to report on and how minor are the infractions.

Now to the subject of Air India. I know, Mr. Chairman, you and members of the committee are as concerned as all Canadians about progress in the Air India investigation. It was just prior to my coming over here today that yet another serious and genuine expression of concern was aired on the radio by a local group who were concerned about the victims of what is the largest disaster of its type in Canadian history.

Recent reports in the media have led many people to conclude that there has been some bungling by one or more of the agencies involved in this difficult investigation. There have been calls for a public inquiry.

My colleagues and I have been briefed at regular intervals since the Air India crash and the explosion at Narita Airport in Japan. Our most recent briefing was in Vancouver on November 11, 1987, which I would note is a statutory holiday for federal public servants but nevertheless was the occasion for CSIS officers at the highest level from both Vancouver and Ottawa to come to give us this briefing in a very meaningful and realistic way.

Beyond these briefings, we have asked many questions. Indeed, I asked some further questions this morning at my regular meeting with the director. We will be asking more questions regularly. The service has been most open and frank in its responses, of course. We are extremely concerned that this investigation be conducted effectively and as quickly as possible. That is why we have not yet launched a full inquiry.

Let me explain. Our unanimous opinion on this committee, representative of the three parties in the House of Commons, is that the country's top priority must be to bring the culprits to justice. If there was

[*Translation*]

Avant de conclure et de passer à un autre sujet qui vous intéresse, je voudrais évoquer un détail qui m'a personnellement impressionné. Voilà plus de trois ans que j'occupe ce poste et j'en suis toujours encore un peu surpris, ce qui tient peut-être à intérêt que je porte aux questions constitutionnelles.

Le SCRS est né de la controverse qui a suivi le rapport de la Commission Macdonald. Il avait été constaté, à l'époque, que l'ancien Service de sécurité de la GRC avait commis des actes carrément illégaux ou se fiait trop, tout au moins, à la protection donnée par le Code criminel aux agents de police et à la maréchaussée.

Les gens du SCRS ne bénéficient plus de cette protection et tous les actes qu'ils commettent et qui frisent l'illégalité doivent être signalés au Solliciteur général, au Procureur général ainsi qu'à nous. D'après l'article 20 de la loi. Ils sont donc sur la sellette. Nous relatons ces actes dans notre rapport annuel. Je dois reconnaitre, en toute franchise, que j'ai été impressionné, compte tenu des responsabilités et pouvoirs du Service ainsi que des vastes pouvoirs d'enquête qui lui sont conférés, de constater combien il y a peu d'actes illégaux à signaler et combien les infractions sont mineures.

Nous en arrivons au sujet de Air India. Je sais, monsieur le président, messieurs les membres du Comité, que vous suivez avec le même intérêt que tous les Canadiens l'enquête sur l'accident de l'avion d'Air India. Je viens d'entendre à la radio, avant de me présenter devant vous, une nouvelle interview d'un groupe local qui se préoccupait du sort des victimes de la plus grande catastrophe de ce genre qu'ai connue le Canada.

A lire la presse, beaucoup de gens en ont conclu que des bavures ont été commises par un ou plusieurs des organismes qui participent à cette difficile enquête et des voix se sont élevées pour réclamer une enquête publique.

Mes collègues et moi avons assisté, à intervalles réguliers depuis l'écrasement de l'avion d'Air India et l'explosion à l'aéroport de Narita, au Japon, à des séances d'information dont la plus récente s'est tenue à Vancouver le 11 novembre 1987, jour férié, il convient de le noter, pour les fonctionnaires du gouvernement fédéral, ce qui n'a pas empêché les responsables du SCRS de Vancouver et d'Ottawa de nous mettre au courant de l'état de la question.

Nous les avons écoutés et nous avons posé de nombreuses questions. Je viens encore d'en poser lors de ma rencontre avec le directeur et nous continuerons à en poser. Le Service nous a répondu en toute franchise, sans rien cacher. Bien entendu, nous sommes vivement désireux de voir cette enquête être menée à bien aussi efficacement et rapidement que possible, et c'est pourquoi nous n'avons pas encore ouvert nous-même d'enquête.

Permettez-moi de m'expliquer. Le Comité, qui représente les trois partis de la Chambre des communes, considère à l'unanimité que la priorité absolue, pour le Canada, est que les coupables soient jugés. S'il y a eu des

[*Texte*]

bungling, if there is blame to be allocated, that can be determined later after the culprits have been punished or when all hope of ever finding them and bringing them to justice is gone.

• 1000

Of course, it is for the government or Parliament to decide if it wants to conduct an inquiry into the conduct of the investigation. We believe that, if we launched an inquiry now, we would disrupt the investigation by forcing law enforcement agencies, the security service, and individuals engaged in those agencies to concentrate on defending themselves rather than finding sufficient evidence to convict those guilty of these terrible events.

I assure you that, when the Air India investigation ends or when it reaches a point when no further progress is being made, we will conduct a review of all relevant events and make a full report through the Solicitor General to Parliament. I am hopeful, as I am sure you are hopeful, that will be sooner rather than later.

Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Nunziata: The first point I would like to make is that this particular report was tabled in late June just before parliamentarians were about to go on their summer vacations. Here we are six months later. I raised a similar concern last year.

Our review of the review committee's work on the Canadian Security Intelligence Service does not appear to have a very high priority. It seems to me that the reports of the Security Intelligence Review Committee ought to be considered at a very, very early stage, within days of its being released, because a lot of very important matters are raised. It leads you to conclude that might be one of the reasons why we have so many problems within SIRC or within CSIS.

Mr. Atkey, you talked about the Air India investigation and you said that a review was not necessary at this point. But was it not your committee that raised concerns in its first report when you said that the committee had concerns about the quality of intelligence gathered? How can you make that statement in your report and then back off and not support a more in-depth look at some very serious concerns that you yourself made public?

Mr. Atkey: Those concerns, as I recall—and I do not have our first or second report in front of me—were not directed specifically at Air India. They were concerned with other areas.

Our primary concern at this point is simply to ensure that the investigation continues by the law enforcement agencies—the RCMP having the primary carriage of the matter, assisted by the service—and that we not divert those many Canadians from the principal objective. There will be lots of time to assess the situation in due course.

[*Traduction*]

bavures, s'il y a des gens à réprimander, il faudra le faire après avoir mis la main sur les coupables ou lorsqu'aura disparu tout espoir de jamais les retrouver et de les remettre à la justice.

Bien entendu, c'est au gouvernement ou au Parlement de décider s'il entend mener une enquête sur la façon de procéder du SCRS. Nous considérons que si nous ouvrions maintenant une enquête, nous perturberions le déroulement de l'enquête en obligeant les services de police et la justice, mais aussi le Service de sécurité à concentrer leurs efforts sur leur propre défense, au lieu de chercher les preuves qui permettrait de confondre les coupables.

Sitôt que prendra fin l'enquête sur Air India, ou sitôt qu'elle atteindrait un point mort, nous passerons en revue tous les événements pertinents et ferons un rapport complet à l'intention du Parlement, par le truchement du solliciteur général. Comme vous, j'en suis sûr, j'espère de tout coeur que ce moment ne se fera pas attendre.

Je vous remercie, monsieur le président.

M. Nunziata: Je voudrais vous faire remarquer tout d'abord que ce rapport a été déposé à la fin de juin, peu de temps avant le départ en vacances des membres du Parlement. Entre-temps six mois ont passé. L'an dernier déjà je manifestais la même inquiétude.

Notre examen du travail du Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité ne semble pas bénéficier d'une très haute priorité. Les rapports de ce Comité devraient d'après moi, être examinés dans les jours qui suivent sa publication car ils soulèvent un certain nombre de questions très importantes. C'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles il y a tant de problèmes au sein du CSARS ou du SCRS.

Vous évoquez l'enquête sur l'accident de l'avion Air India, monsieur Atkey, et vous disiez qu'à ce stade un examen de cette enquête n'était pas nécessaire. N'est-ce pas votre Comité qui, dans son premier rapport, a donné l'alarme en disant que vous vous inquiétiez de la qualité de l'information recueillie? Comment pouvez-vous faire cette déclaration dans votre rapport, puis revenir ensuite sur votre affirmation et ne pas appuyer un examen plus approfondi de certaines questions très graves que vous-même avez rendues publiques?

M. Atkey: Ces questions, si j'ai bonne mémoire—je n'ai ni le premier ni le deuxième rapport sous les yeux—ne portaient pas spécifiquement sur Air India mais étaient relatives à d'autres domaines.

Nous tenons avant tout à veiller à ce que l'enquête des services concernés se poursuive—c'est la GRC qui est chargée de l'enquête, aidée par le Service—mais nous tenons également à ne pas détourner l'attention de ce qui doit rester l'objectif principal. Nous aurons tout le temps, ensuite, pour aviser.

[*Text*]

As long as we are satisfied as a committee—and I believe we are satisfied as a committee, certainly up to November—that progress is being made and that the situation is being advanced and that evidence is being collected that would stand up in a court of law, it is our assessment that the most responsible thing to do is to sit back and let that process work its way through.

Mr. Nunziata: Mr. Atkey, in normal circumstances I would accept that; but we have heard that so often in the last two and a half years that it is beginning to strain one's credibility.

On November 20, 1986 you were before this committee and you said:

> At the same time not wanting to interfere in any way. . . an important investigation that is coming to a conclusion quite quickly.

You made that statement here. On what basis did you make that statement, and why, if it was coming to a conclusion quite quickly, are we sitting here a year later and you are telling us the same thing?

Mr. Atkey: We receive the information only as it is given to us and in the form in which it is given to us. We are not the investigators, nor are we involved in the administration of justice in the province of British Columbia or working with the Crown attorneys in determining how and when a prosecution is to be brought.

• 1005

So we can only reflect what we are told or what we find out at a given point in time. Those words were accurate at the time I spoke to them.

As I understand it, the decisions as to whether to prosecute or not are taken by officials in the Department of the Attorney General in the province of British Columbia. Mr. Nunziata, you have spent enough time in the criminal courts to know how delicate and how difficult a decision it is, when the prosecutor makes that determination in consultation with the police and you have enough evidence to secure a conviction.

Mr. Nunziata: I fully realize that, sir, but you made a statement that it was coming to a conclusion quite quickly.

Two days ago in the House of Commons, we heard the Solicitor General on six separate occasions saying an active criminal investigation is going on. Over the last two and a half years we have heard it all. We have heard about tapes being erased; we have heard about false affidavits in the service; we have heard about advance warnings about Air India and about a threat on the life of a Punjab cabinet minister. It was bungled, and a lot of other stuff was bungled.

[*Translation*]

Nous considérons en tant que Comité—c'était certainement notre position jusqu'au moins de novembre—que dans la mesure où les progrès sont réalisés, l'enquête avance et des témoignages qui peuvent être utilisés devant les tribunaux sont recueillis, le mieux que nous puissions faire, en toute conscience de nos responsabilités, est de laisser faire les choses et de ne pas intervenir.

M. Nunziata: Monsieur Atkey, je m'inclinerais dans des circonstances normales mais voilà deux ans et demi déjà que nous entendons cela, et nous commençons à avoir de graves doutes.

Le 20 novembre 1986, comparaissant de le Comité, vous avez déclaré:

> Nous ne voulons toutefois intervenir d'aucune façon. . . dans une enquête importante dont l'issue est en vue.

Vous avez fait cette déclaration ici même. Sur quoi vous basiez-vous et pourquoi, si l'issue était en vue, nous retrouvons-nous ici un an plus tard à vous entendre dire la même chose?

M. Atkey: Nous recevons l'information telle qu'elle nous est transmise. Ce n'est pas nous qui faisons l'enquête, ni qui rendons la justice, dans la province de Colombie-Britannique; ce n'est pas nous qui disons aux procureurs de la Couronne comment et quand intenter des poursuites.

Par conséquent, nous pouvons uniquement nous en tenir à ce que l'on nous dit ou à ce que nous découvrons à un moment donné. Cette déclaration était vraie au moment où je l'avais faite.

Sauf erreur, les décisions quant aux poursuites ne sont pas prises par les services du procureur général de Colombie-Britannique. Monsieur Nunziata, vous avez passé suffisamment de temps dans les cours criminelles pour savoir combien les décisions à prendre sont délicates et difficiles, lorsque le procureur, après avoir consulté la police et accumulé suffisamment de preuves pour obtenir une condamnation, peut intervenir.

M. Nunziata: Je le comprends tout à fait, monsieur, mais vous aviez dit qu'on en arriverait à une conclusion très rapidement.

Il y a deux jours, à la Chambre des communes, nous avons entendu le solliciteur général dire à six reprises qu'une enquête criminelle était en cours. On nous parle de tout cela depuis deux ans et demi. Nous avons entendu parler des bobines effacées; nous avons entendu parler de faux affidavits dans le service; nous avons entendu parler des avertissements qui avaient été donnés à l'avance à propos d'Air India, et de menaces criminelles visant la personne d'un ministre du Punjab. Ça a été escamoté, comme tant d'autres choses.

[*Texte*]

Under normal circumstances, we would accept what you say, but you have to understand why the public believes the Security Intelligence Service is a "Mickey Mouse" operation because of what has happened. The families of the victims have a right to be told frankly what is going on with the criminal investigation.

You do not help by saying the investigation is active, ongoing and coming to a conclusion, because people do not believe you. The families of the victims do not believe you. I have sat with the families of the victims in my office. They have had tears in their eyes and want to know what is going on. They are continually told an active investigation is going on.

We see Reid Morden on the news saying that tapes were erased. We see the Solicitor General not even commenting on a criminal investigation. We are told by the families of the victims that they are not even kept informed about what is going on, notwithstanding that 329 people were murdered. Can you understand the frustration?

Mr. Atkey: I certainly understand the frustration, and I get a fair share of the same expressions as you do, Mr. Nunziata, and they are not being taken lightly in any respect. Nevertheless, I have no interest in covering up for the service. If you know my record, you would know that to be true. At the same time, I am not going to call it a "Mickey Mouse" operation, because it is not, and I believe that is a unanimous view of this committee.

I am not conducting a solo inquiry. I might ask my colleague, Mr. Blais, to comment on the extent of the investigation, and on whether he thinks we should be going in there with all guns blazing or whether we should not continue to quietly ask questions and assure ourselves that the investigation is, indeed, ongoing, and that there is a hope—and I put it no stronger than that—of bringing the culprits to justice.

That is not the end of the matter, nor is this a matter we are going to abandon for another six months or a year, until we come before you again. We have a date with Parliament this year at the end of September. We will be reporting publicly. That report will be completed in large measure by the summer. We will perhaps be addressing this subject at that time. If there is continual frustration, we obviously have a duty to ventilate a little of that frustration.

Mr. Nunziata: You indicated you did not want to cover up for CSIS, that this is not the intention of the committee. Let us then talk about the tapes that were erased. How many tapes were erased? Why were they erased? Who erased them? Who made the decision? What was on the tapes?

Mr. Atkey: I will let Mr. Blais answer. He was at the same briefing I was at.

Hon. Jean-Jacques Blais (Security Intelligence Review Committee): First of all, relating to the process followed, I join with you, Mr. Chairman, to stress the point that the investigation of Air India and Narita is under the

[*Traduction*]

Dans des circonstances normales, nous serions prêts à accepter ce que vous dites, mais vous devez comprendre pourquoi le public ne prend pas du tout au sérieux le Service du renseignement de sécurité, après ce qui s'est passé. Il faut dire franchement aux familles des victimes où en est l'enquête criminelle, c'est leur droit.

Vous n'arrangez pas les choses en disant que l'enquête est ouverte, en cours, ou à la veille de se conclure, parce que les gens ne vous croient pas. Les familles des victimes ne vous croient pas. Je les ai rencontrées dans mon bureau. Ils ont les larmes aux yeux, et ils veulent savoir ce qui se passe. On n'arrête pas de leur dire qu'une enquête suit son cours.

Aux informations, nous voyons Reid Morden dire que les cassettes ont été effacées. Le solliciteur général ne fait même pas de commentaires sur cette enquête criminelle. Les familles des victimes nous disent qu'on ne les a même pas tenues au courant de ce qui se passe, alors que 329 personnes ont été assassinées. Ne pouvez-vous pas comprendre leur mécontentement?

M. Atkey: Bien sûr que oui, et je peux vous dire que l'on me fait autant part de ses sentiments qu'à vous, monsieur Nunziata, et ils ne sont pas du tout pris à la légère. Néanmoins, je n'ai pas intérêt à couvrir le Service. Si vous connaissez mes antécédents, vous savez que c'est vrai. Mais je ne dirai pas que le Service est de la frime, car ce n'est pas le cas, et je pense que le Comité est d'accord.

Je ne mène pas l'enquête tout seul. Je pourrais demander à mon collègue, M. Blais, de nous parler de l'ampleur de ce travail, et lui demander s'il pense que nous devons nous y attaquer en mettant tout le paquet, ou s'il ne vaut pas mieux continuer à poser des questions sans faire de bruit, en nous assurant que l'enquête suit, en effet, son cours, et qu'il y a espoir—je ne m'avance pas plus que cela—que les coupables soient remis à la justice.

Ce n'est pas tout, et nous n'avons pas non plus l'intention d'abandonner cette question pendant encore six mois ou un an, en attendant de comparaître à nouveau devant vous. La date que nous avons fixée avec le Parlement est la fin septembre de cette année. Notre rapport sera rendu public. Il sera presque terminé d'ici l'été. Nous examinerons peut-être cette question à ce moment-là. Si le mécontentement persiste, nous avons bien sûr le devoir de l'apaiser un peu.

M. Nunziata: Vous avez dit ne pas vouloir dissimuler quoi que ce soit, pour le SCRS, et que telle n'était pas l'intention du Comité. Eh bien, parlons des bobines qui ont été effacées. Il y en avait combien? Pourquoi ont-elles été effacées? Par qui? Qui a pris cette décision? Qu'y avait-il sur les bandes?

M. Atkey: Je laisserai M. Blais répondre. Il était à la même séance d'information que moi.

L'honorable Jean-Jacques Blais (Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité): Tout d'abord, à propos du processus adopté, je soulignerai comme vous, monsieur le président, que l'enquête sur Air India et sur

[*Text*]

direction of the RCMP. We are dealing here with CSIS and its activities, and basically CSIS is an intelligence-gathering operation.

They have done that, and they have been forthcoming in all their briefings and have indicated the level of co-operation they have offered to the law enforcement agencies.

In my view, and on the briefings we have received since we were constituted as a review committee, we have been involved in the overview of CSIS in its activities relating to the Air India investigation and its co-operation with the RCMP. Every time a question needed to be raised, it was raised, and the replies we received from CSIS were very complete and forthcoming.

• 1010

We have continued on an ongoing basis to ask additional questions and request additional briefings. Every one of those requests was complied with, and the information has been provided.

Now the exchange here is going to be very helpful in terms of identifying, in certain instances, even more precise questions than can be directed to them, and I think this is one of the purposes of our exchanges.

The tape erasures were made in the normal course of the CSIS activities. CSIS intercepts communications, and in order to avoid having people listening to all these intercepts on an ongoing 24-hour-a-day basis, they are taped.

The number of intercepts and the number of tapes could create some difficulties if there was not some recycling process. Under the circumstances, the intelligence on the tapes is taken from the tapes; they are translated, if there is a translation needed, and then the tapes are recycled.

The intelligence is always taken from the tapes, and in a situation like the Air India exchanges, of course, the situation would be one of tremendous interest to the service because it involves potential terrorist activities. Therefore, the intelligence would be paid particular attention to, and there would be particular precision relating to the intelligence taken from the tapes put into the normal files kept by the CSIS for assessment purposes. Our information is that this process was followed in this instance, and there was nothing abnormal in the particular recycling.

Certain questions, which we are now pursuing with CSIS, have been raised, and we would be pleased to discuss them with you, once the replies have been received.

Mr. Nunziata: As lawyers, gentlemen and ladies, you understand you have to preserve evidence in a criminal investigation. Our information is that evidence relevant to the Air India investigation, and we are not going to say how relevant it may be, for example, intercepts involving

[*Translation*]

Narita relève actuellement de la GRC. Nous examinons ici le SCRS et ses activités, et essentiellement, ce service a pour mission d'obtenir des renseignements.

C'est ce qu'il a fait, tout en étant aussi franc dans toutes les séances d'information qu'il a accordées et il a indiqué combien il était prêt à collaborer avec les services chargés de l'enquête.

J'estime que compte tenu des breffages dont nous avons bénéficié depuis que nous avons été créés comme Comité de surveillance, nous avons participé à l'examen du SCRS quant à ses activités en rapport avec l'enquête d'Air India et à sa collaboration avec la GRC. À chaque fois qu'une question devait être posée, elle l'a été, et le SCRS nous a répondu de façon très complète et très franche.

Nous avons continué à poser des questions et demandé d'autres séances d'information. Une suite favorable a été donnée à chacune de ces demandes, et les renseignements ont été fournis.

La discussion ici va être très utile puisqu'il sera possible de préciser, dans certains cas, les questions à poser aux représentants du Service, et je pense que c'est l'un des buts de nos délibérations.

Les bandes ont été effacées dans le cadre normal des activités du SCRS. Ce dernier intercepte des communications, et pour éviter que des gens soient à l'écoute en permanence, 24 heures sur 24, elles sont enregistrées.

Le nombre d'interceptions et le nombre de bandes créeraient des difficultés en l'absence d'un processus de recyclage. D'après les circonstances, les renseignements sont extraits des bandes, pour être traduits le cas échéant, puis les bandes sont recyclées.

Les renseignements sont toujours extraits des bandes, mais pour ce qui est des communications d'Air India, naturellement, la situation devient très intéressante pour le service étant donné qu'elle implique le risque d'activités terroristes. Par conséquent, on accorderait une attention particulière aux renseignements et l'on accorderait un soin particulier à ceux qui sont extraits des bandes pour être intégrés aux dossiers normalement tenus par le SCRS à des fins de vérification. D'après nos renseignements, ce processus a été suivi dans ce cas, et il n'y a rien eu d'anormal dans ce recyclage.

Certaines questions que nous posons actuellement au SCRS ont été soulevées, et nous serions heureux d'en discuter avec vous, une fois que nous aurons obtenu des réponses.

M. Nunziata: Comme avocats et avocates, mesdames et messieurs, vous savez que vous devez conserver les preuves, dans une enquête criminelle. Selon les informations dont nous disposons, des preuves pertinentes pour l'enquête d'Air India—et nous n'allons pas dire dans

[*Texte*]

suspects, were erased. Who made the decision to erase these tapes?

Mr. J.-J. Blais: It is our information that there are no specific decisions issued relating to individual tapes to be erased. There is a process related to the recyling that is followed by CSIS.

Mr. Atkey: I can be more precise. I have been assured there was no evidence, as such, destroyed when tapes were erased. The reason the security service has tapes is that it is developing intelligence product. As Mr. Blais explained, it can take that product, translate it, keep it, keep it in other forms, analyze it, and pass it on; and not only do they systematically and regularly erase the tapes. Often because of our criticisms and a statutory obligation under section 12, they are required to erase the tapes.

Mr. Nunziata: Mr. Atkey, we are talking about a criminal investigation involving the murder of 329 people. You have a prosecutor in Vancouver who is active; you have the RCMP investigating. Surely somebody in the service, if it is a professional service, is going to tell everyone down the line that if he comes up with any evidence whatsoever, relative to the Air India investigation, he should not destroy it. Who made the decision to destroy the tapes? Was it the Crown prosecutor in Vancouver, or someone in the service itself?

Mr. Atkey: We are advised the erasures took place before the Air India disaster. It would have been nice to have had those tapes after the event, but at the same time the intelligence product was taken from those tapes that were erased. They were erased in the normal course.

Mr. Nunziata: Were any tapes erased after the disaster?

Mr. Atkey: I have not been advised of that.

Mr. Nunziata: Did you ask the question?

• 1015

Mr. Atkey: We have asked the question and we have not had a full answer yet.

Mr. Nunziata: When do you expect a full answer?

Mr. Atkey: As soon as we can get it.

Mr. Nunziata: You think the public has the right to know full answers to these questions?

Mr. Atkey: Yes, we have a duty and the public has a right to know that the investigation is proceeding properly. But again, to reiterate, the investigation must be allowed to proceed quickly and promptly, and at the same time, our role is limited. We look at the security service. We do not look at the RCMP; we do not look at the police in Vancouver; we do not look at the Department of the Attorney General in Vancouver, and we are not going to interfere with their activities.

[*Traduction*]

quelle mesure elles peuvent l'être—par exemple des interceptions impliquant des suspects, ont été effacées. Qui a décidé cela?

M. J.-J. Blais: Nous savons qu'aucune décision précise n'est prise quant à chacune des bandes à effacer. Le SCRS applique un processus de recyclage.

M. Atkey: Je peux être plus précis. On m'a assuré qu'aucune preuve, comme telle, n'a été détruite lorsque les bandes ont été effacées. Le Service de sécurité utilise des bandes pour produire du renseignement. Comme l'a expliqué M. Blais, je peux prendre ce produit, le traduire, le garder, le tranformer, l'analyser et le transmettre; ce n'est pas seulement systématiquement et régulièrement que l'on efface les bandes: très souvent, en raison des critiques qui nous sont adressées et d'une obligation prévue par la loi à l'article 12, il est nécessaire d'effacer les bandes.

M. Nunziata: Monsieur Atkey, nous parlons d'une enquête criminelle impliquant la disparition de 329 personnes. Un procureur de Vancouver s'active à ce sujet; la GRC fait enquête. Quelqu'un du Service, si c'est un organisme sérieux, va dire à tout le personnel que s'il trouve une preuve, quelle qu'elle soit, concernant l'enquête d'Air India, il ne doit pas la détruire. Qui a décidé de détruire les bandes? Était-ce le procureur de la Couronne à Vancouver ou quelqu'un du Service même?

M. Atkey: On nous dit que les bandes ont été effacées avant le désastre d'Air India. C'aurait été une bonne chose que de les avoir après coup, mais on en a extrait des renseignements, avant que les bandes ne soient effacées. Et elles l'ont été selon le processus habituel.

M. Nunziata: Des bandes ont-elles été effacées après la catastrophe?

M. Atkey: On ne m'en a pas avisé.

M. Nunziata: Avez-vous posé la question?

M. Atkey: Oui, nous n'avons pas encore obtenu de réponse définitive.

M. Nunziata: Pour quand l'attendez-vous?

M. Atkey: Dès que possible.

M. Nunziata: Pensez-vous que le public ait le droit de connaître toutes les réponses à ces questions?

M. Atkey: Oui, nous avons un devoir à remplir et le public a droit de savoir que l'enquête progresse. Mais encore une fois, et je me répète, l'enquête doit pouvoir progresser rapidement et promptement, quoique par ailleurs, notre rôle soit limité. Nous nous occupons du Service de sécurité et pas de la GRC ni de la police de Vancouver, ni du Service du procureur général à Vancouver, et nous n'allons pas nous ingérer dans leurs activités.

[*Text*]

Mr. Nunziata: But you are required to look at the competence of the service.

Mr. Atkey: That is correct.

Mr. Nunziata: Let me ask you this. Can you say unequivocally today that the Air India criminal investigation has not been compromised or jeopardized as a result of the erasure of the tapes?

Mr. Atkey: We are not yet in a position to give you that assurance.

Mr. Nunziata: Mr. Morden gave that assurance to the Canadian public on national television a few days ago. If he was able to do that, surely you would have asked that question of him and you could tell this committee today the same thing.

Mr. Atkey: We are not today able to give you that assurance.

Mr. Nunziata: How was Mr. Morden able to give that assurance on national television?

Mr. Atkey: Mr. Morden appeared before this committee and can speak for himself.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, with respect to the tapes, as I understand it, what you are suggesting is that a number of tapes were erased prior to the actual destruction of the Air India aircraft. Is that correct?

Mr. Atkey: I am not able to put a number on it or even agree as to whether or not it was significant. It is merely to confirm, as I understand Mr. Morden has confirmed, that some tapes were erased.

Mr. Robinson: That was done before the Air India disaster.

Mr. Atkey: That is what we are advised.

Mr. Robinson: Do you know whether or not transcripts of those tapes exist?

Mr. Atkey: I believe in some cases, yes; in some cases, no. I do not have the precise breakdown of that. We have not yet conducted that sort of analysis.

Mr. Robinson: But you are informed by CSIS that transcripts exist of some of the conversations that were erased.

Mr. Atkey: I am advised that intelligence product exists. It could be transcripts; it could be notes to file; it would be oral communications passed on to appropriate agencies.

Mr. Robinson: Presumably the decision to destroy these tapes was taken at the British Columbia level, was it?

Mr. Atkey: For the most part it was taken at the local level, we are advised.

Mr. Robinson: For the most part, then. At what level was this authorized nationally?

[*Translation*]

M. Nunziata: Mais vous êtes tenu de vérifier la compétence du service.

M. Atkey: C'est exact.

M. Nunziata: Permettez-moi de vous demander ceci: pouvez-vous dire de façon catégorique aujourd'hui que l'enquête criminelle d'Air India n'a pas été compromise par l'effacement des bandes?

M. Atkey: Nous ne sommes pas encore en mesure de vous l'assurer.

M. Nunziata: M. Morden l'a assuré au public canadien, à la télévision nationale, il y a quelques jours. S'il a pu le faire, vous auriez pu certainement lui poser cette question afin de donner aujourd'hui la même assurance au Comité.

M. Atkey: Nous ne sommes pas en mesure de le faire aujourd'hui.

M. Nunziata: Comment se fait-il que M. Morden ait pu le faire à la télévision nationale?

M. Atkey: M. Morden a comparu devant le Comité et il peut parler en son nom personnel.

M. Robinson: Monsieur le président, en ce qui concerne les bandes, d'après ce que je crois comprendre, vous voulez dire qu'un certain nombre d'entre elles ont été effacées avant la destruction de l'appareil d'Air India. Est-ce bien cela?

M. Atkey: Je ne suis pas en mesure de vous en donner le nombre, ni même de vous dire s'il était ou non important. Je ne fais que confirmer, comme l'a fait M. Morden, semble-t-il, que certaines bandes ont été effacées.

M. Robinson: Avant la catastrophe d'Air India.

M. Atkey: C'est ce que l'on nous a dit.

M. Robinson: Savez-vous s'il existe ou non des transcriptions de ces bandes?

M. Atkey: Oui, dans certains cas, non dans d'autres. Je n'ai pas de détails précis là-dessus car nous n'avons pas encore effectué ce genre d'analyse.

M. Robinson: Mais le SCRS vous a indiqué qu'il existe des transcriptions de certaines conversations qui ont été effacées.

M. Atkey: On me dit qu'on a des «éléments» de renseignement. Il peut s'agir de transcription, ou de notes à classer; il pourrait s'agir de communications orales transmises aux organismes compétents.

M. Robinson: La décision de détruire ces bandes a probablement été prise en Colombie-Britannique, n'est-ce pas?

M. Atkey: Elle a été surtout prise au niveau local, d'après ce que l'on nous a dit.

M. Robinson: Je vois. A quel niveau est-ce que cela a été autorisé à l'échelle nationale?

[*Texte*]

Mr. Atkey: I said for the most part it was taken at the local level.

Mr. Robinson: For the most part, but not entirely.

Mr. Atkey: We have not satisfied ourselves yet that there was no national involvement, but we are advised—and my colleagues will correct me if I do not state it accurately—that it was at the local level for the most part.

Mr. J.-J. Blais: So we understand it, in accordance with a directive issued to the service relating to the recycling of tapes and the compliance with the strictly necessary limitations imposed by section 12 of the act.

Mr. Robinson: But you are suggesting that you still do not know whether other tapes were erased subsequent to the Air India disaster.

Mr. Atkey: We cannot confirm that this is or is not the case. We have asked the question.

Mr. Robinson: You asked the question, and what was the answer?

Mr. Atkey: We have not had the answer yet.

Mr. Robinson: When did you ask the question?

Mr. Atkey: We asked the question on November 11.

Mr. Robinson: Are you satisfied with the fact that you still have not received an answer some five or six weeks later to that very fundamental question?

Mr. Atkey: The question was asked again this morning.

Mr. Robinson: What was the response this morning?

Mr. Atkey: They said they would get back to us.

Mr. Robinson: That is what the response was to you?

Mr. Atkey: In general terms, yes, as far as I am able to disclose. I do not say that in any critical way. There is an ongoing investigation here that is of paramount importance.

Mr. Robinson: We know that, and you have made that point. I am just trying to understand the process here. So some five or six weeks after you asked a basic question with respect to the erasure of tapes, you still do not have an answer to that question from the director. Is that correct?

Mr. Atkey: We do not have the detailed response. That is correct.

Mr. Robinson: In general terms, has there been any answer with respect to erasure subsequent to the Air India disaster?

Mr. Atkey: No, there has not.

Mr. Robinson: With respect, the only body that exists to monitor CSIS and possible wrongdoing or incompetence in CSIS is SIRC. If we are hearing from the director of SIRC that some five or six weeks after they asked a very fundamental question about the possible

[*Traduction*]

M. Atkey: J'ai dit qu'en grande partie la décision avait été prise au niveau local.

M. Robinson: En grande partie, mais pas entièrement.

M. Atkey: Nous ne sommes pas encore sûrs qu'il n'y ait pas eu d'intervention au niveau national, mais on nous dit—et mes collègues me corrigeront en cas d'erreur—que la décision avait été prise pour la plus grande partie au niveau local.

M. J.-J. Blais: C'est aussi notre interprétation, conformément à une directive émise au service, concernant le recyclage des bandes et le respect des limitations strictement nécessaires imposées par l'article 12 de la loi.

M. Robinson: Mais vous dites que vous ne savez pas encore si d'autres bandes ont été effacées après la catastrophe d'Air India.

M. Atkey: Nous ne pouvons pas confirmer que ce soit le cas ou non. Nous avons posé cette question.

M. Robinson: Je vois, et quelle a été la réponse?

M. Atkey: Nous ne l'avons pas encore reçue.

M. Robinson: Quand l'avez-vous posée?

M. Atkey: Le 11 novembre.

M. Robinson: Vous paraît-il normal de ne pas encore avoir reçu de réponse cinq ou six semaines après avoir posé cette question tout à fait fondamentale?

M. Atkey: Nous l'avons posée à nouveau ce matin.

M. Robinson: Quelle était la réponse?

M. Atkey: Ils ont dit qu'ils communiqueraient à nouveau avec nous.

M. Robinson: C'est ce que l'on vous a dit?

M. Atkey: En termes généraux, oui, pour autant que je puisse le divulguer. Je ne dis pas cela de façon critique: l'enquête est en cours, et elle est d'importance cruciale.

M. Robinson: Nous le savons, et vous avez déjà insisté là-dessus. J'essaye simplement de comprendre le processus. Ainsi, cinq ou six semaines après que vous ayez posé une question fondamentale au sujet de l'effacement des bandes, le directeur ne vous a pas encore répondu. Est-ce bien cela?

M. Atkey: Nous n'avons pas obtenu de réponse détaillée. C'est exact.

M. Robinson: En termes généraux, y a-t-il eu une réponse quant à l'effacement des bandes après la catastrophe d'Air India?

M. Atkey: Non.

M. Robinson: Je voudrais dire respectueusement que le seul organisme qui existe pour surveiller le SCRS et ses malversations éventuelles ou son incompétence est le CSARS. Le directeur du Comité de surveillance nous dit que cinq ou six semaines après avoir posé une question

[*Text*]

destruction of information—I appreciate the distinction between evidence and information—that could be relevant to this disaster, and they still do not have an answer, I think that is a matter of some concern, Mr. Chairman.

• 1020

Can I ask Mr. Atkey this? Did the chairman determine, if indeed there was destruction of tapes subsequent to the Air India disaster, why that was done without any consultation whatsoever with the Crown in British Columbia, which is responsible for prosecution?

Mr. Atkey: That is a hypothetical question that I cannot answer, because it is based on assumptions that may or may not be true. I do not know the answer to those assumptions, therefore I cannot answer the question.

Mr. Robinson: I take it, though, that Mr. Atkey will be reporting back, Mr. Chairman, through you, to this committee as soon as he receives replies to those questions.

Mr. Atkey: We will be reporting as we are required to do to the Solicitor General in the first instance. We always will attend before this committee when called, and our annual report—and I emphasize the important function of our annual report—will be prepared towards the end of June for tabling in the House at the end of September. I advised the director this morning, and he accepted that we would be reporting quite extensively on Air India in that annual report. That is the sort of timeframe we are operating under.

Mr. Robinson: I would hope this committee will not be waiting another 9 or 10 months before asking SIRC to return on this and other questions, Mr. Chairman.

I would like to ask a question with respect to another matter that has given rise to considerable concern in the Canadian public. That is with respect to the activities of CSIS in the labour movement, and in particular I am speaking of the Boivin affair. We were informed that SIRC was conducting an inquiry into the Boivin affair. I believe Madam Gauthier had indicated this as well, and had indicated some concern with respect to the allegations that Boivin, although not tasked to report on the activities of the CSN, nevertheless was a senior official of the CSN. What can you report to us today with respect to the activities of Boivin in the CSN?

Mr. Atkey: That is a subject currently before the committee in a very real way. As has been disclosed publicly, we have commenced our own investigation of the situation regarding Mr. Boivin and also into allegations concerning infiltration of the labour movement in Quebec and elsewhere. We have received a preliminary and now a more detailed report from the Inspector General, Dr. Richard Gosse, whom we tasked to undertake much of this work.

[*Translation*]

aussi fondamentale sur la destruction possible de renseignements qui pourraient être importants—et je me rends compte de la différence entre «preuve» et «renseignement»—il n'a toujours pas reçu de réponse; je pense que c'est préoccupant, monsieur le président.

Puis-je poser cette question à M. Atkey? Le président a-t-il déterminé, dans le cas où l'on aurait détruit des enregistrements après le désastre d'Air India, pourquoi cela s'est fait sans aucune consultation du procureur de la Couronne en Colombie-Britannique, qui est responsable des poursuites engagées?

M. Atkey: C'est une question à laquelle je ne peux répondre, parce qu'elle découle de suppositions qui ne sont pas nécessairement vraies. Sans savoir la vérité des hypothèses, je ne peux répondre à la question.

M. Robinson: Je suppose, toutefois, que M. Atkey fera rapport à ce Comité par votre entremise, monsieur le président, dès qu'il aura reçu une réponse à ces questions.

M. Atkey: Nous ferons rapport d'abord au solliciteur général, comme nous le devons. Nous comparaîtrons devant ce Comité lorsque nous serons convoqués et notre rapport annuel—et je souligne son importance—sera rédigé vers la fin de juin pour être déposé à la Chambre à la fin septembre. J'ai averti le directeur ce matin, et il a accepté que nous fassions un chapitre assez détaillé sur l'affaire Air India dans ce rapport annuel. Voilà nos dates.

M. Robinson: J'espère que le Comité n'attendra pas neuf ou dix mois avant de convoquer le Comité de surveillance pour répondre à cette question, et à d'autres, monsieur le président.

Je voudrais poser une question au sujet d'une autre affaire qui préoccupe le public canadien. Il s'agit des activités du SCRS dans le mouvement syndical et notamment de l'affaire Boivin. On nous a informés que le Comité de surveillance menait une enquête sur l'affaire Boivin. Je crois que M^me^ Gauthier l'a confirmé. Il s'apirait d'allégations voulant que M. Boivin soit un haut responsable de la CSN, même s'il n'a pas comme tâche de faire rapport sur les activités de celle-ci. Qu'est-ce que vous pouvez nous dire aujourd'hui au sujet des activités de M. Boivin dans la CSN?

M. Atkey: Le Comité a été saisi de cette affaire. Comme on l'a déjà annoncé, nous avons commencé notre propre enquête sur la situation de M. Boivin et ces allégations concernant l'infiltration du mouvement syndical au Québec et ailleurs. Nous avons reçu un rapport préliminaire, puis un rapport plus détaillé de l'inspecteur général, M. Richard Gosse, que nous avons chargé d'une grande partie de ce travail.

[*Texte*]

Our appearance today and the timing of it creates two problems for us. I will be very candid with you; we have not as a committee, all five of us, sat around a table for the length of time required to discuss in detail that important report, which has some very serious comments and some very serious information in it. In fairness to our committee as a whole, we have not yet developed a corporate view that would then be carried forward to the Solicitor General and perhaps could be shared with this committee. We hope to do that starting very soon, and to complete that, hopefully in January.

The other reason we are in difficulty is that my colleague, Mr. Cherniack, is not here today. It is a subject he has an intense interest in, and he has asked me to express that to members of the committee. I would be a little reluctant to get into some detail in his absence. Having said that, I can assure you that the work we have done is important and that we will have some observations. It is a thorough report that we hope will shed some light on what has been an extremely difficult situation.

Mr. Robinson: In light of the difficulties to which Mr. Atkey has referred, including particularly the absence of Mr. Cherniack, could I ask Mr. Atkey whether he and his committee would be prepared to appear early in the New Year on this particular matter? Given the importance of it, given the significance of it, and the concern expressed by many Canadians, would he be prepared to reappear with his committee on the Boivin matter, and more generally with respect to the activities of CSIS in the labour movement?

Mr. Atkey: I think that is a reasonable request. As I said at the outset, we are always willing to come before a committee of Parliament, which after all created us. When Parliament resumes in January, I am sure a suitable date could be arranged if that is the wish of the committee.

• 1025

The Chairman: Let me remind members that SIRC is appearing on an annual report that ends at the end of the fiscal year, March 31, 1987. The Boivin case was not a matter referred to in that report, as I recall, and I do not think there should be any implication that the committee is not properly prepared to appear on the matters contained in this report. Some of the questions you may be asking might technically be irrelevant to the reference before the committee today.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, with respect, that is absolute nonsense. The committee has referred to the appropriateness of targeting under the countersubversion mandate and that is precisely what we are talking about in the case of Boivin, as the committee recognizes if the Chair does not.

[*Traduction*]

Notre comparution, aujourd'hui, nous pose deux problèmes. Je serai très franc avec vous: en tant que Comité, nous ne nous sommes pas encore réunis à cinq autour d'une table pour discuter en détail de ce rapport important, dont le contenu porte à conséquence. Pour être juste envers notre Comité, nous n'avons pas encore élaboré de position commune à présenter au solliciteur général et éventuellement ce Comité. Nous espérons le faire très bientôt et avoir terminé en janvier, si tout va bien.

L'autre problème que nous avons, c'est que mon collègue M. Cherniack, n'est pas ici aujourd'hui. Il s'intéresse énormément à ce dossier et il m'a dit d'en faire part aux membres du Comité. En son absence je ne voudrais pas entrer dans les détails. Cela dit, je peux vous assurer que le travail que nous avons accompli est important et que nous aurons certaines observations à faire. Il s'agit d'un rapport complet, qui, espérons-le, fera la lumière sur une situation extrêmement difficile.

M. Robinson: Vues les difficultés dont M. Atkey a parlé, notamment l'absence de M. Cherniack, puis-je demander à M. Atkey si lui et son Comité seraient disposés à comparaître, au début de la nouvelle année, sur cette affaire? Vues son importance et les craintes de nombreux Canadiens, serait-il disposé à comparaître de nouveau avec son Comité sur l'affaire Boivin et plus généralement les activités du SCRS dans le mouvement syndical?

M. Atkey: Je pense que c'est une demande raisonnable. J'ai dit au début que nous sommes toujours disposés à comparaître devant un comité du Parlement qui, après tout, est à l'origine de notre création. Lorsque le Parlement reprendra ses travaux en janvier, on pourra certainement fixer une date, si le Comité le désire.

Le président: Puis-je rappeler aux députés que le Comité de surveillance comparaît sur le rapport annuel de l'exercice se terminant le 31 mars 1987. L'Affaire Boivin n'est pas mentionnée dans ce rapport-là, si je me rappelle bien, et on ne devrait pas laisser penser que le Comité de surveillance ne s'est pas préparé, comme il convient, pour cette séance. Certaines des questions posées pourraient être irrecevables, d'après l'ordre de renvoi dont le Comité est saisi aujourd'hui.

M. Robinson: Monsieur le président, sauf votre respect, c'est absurde. Le Comité de surveillance a parlé de la nécessité de définir des cibles à la contre-subversion et c'est précisément ce dont nous parlons dans le cas de l'Affaire Boivin; le Comité s'en rend compte, même si le président ne le fait pas.

[*Text*]

At this point do you have any information to suggest that Boivin was reporting in any way to his superiors within CSIS on activities of the CSN?

M. Atkey: Je vais demander à M^me^ Gauthier de répondre à vos questions.

M. Robinson: Est-ce qu'il a fourni des renseignements sur les activités de la CSN au Québec, non seulement sur l'autre cible, mais spécifiquement sur les activités de la CSN?

Mme Paule Gauthier (Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité): Il n'avait pas pour rôle principal de rapporter des faits sur la CSN.

M. Robinson: Je comprends que ce n'était pas son rôle, mais qu'est-ce qu'il a fait?

Mme Gauthier: Les gens et les organismes bougent. Il a pu arriver que dans ses rapports avec le Service, il ait été question de la CSN. De telles circonstances ont pu se présenter.

M. Robinson: Cela, c'est extrêmement dangereux. C'est pour cette raison que je veux que le comité recomparaisse devant notre Comité.

Mme Gauthier: C'est la raison pour laquelle nous prenons cette étude très au sérieux. Nous voulons voir jusqu'à quel point de telles choses se sont produites. Nous ne sommes pas en mesure de vraiment répondre à cette question aujourd'hui.

M. Robinson: Je le comprends.

I would like to ask a question about the so-called peace desk within CSIS. It is important that a watchdog oversee the activities of CSIS, but it is essential that the watchdog be vigilant and alert. I was disappointed and concerned that apparently within CSIS there has been a desk responsible for what is called peace and party fronts. The newly appointed director confirmed the existence of a peace desk. He said:

> We may have had a peace desk before I arrived, but we put the lid on that kind of activity for the time being.

Mr. Chairman, where was SIRC with this very serious question of possible involvement within the peace movement. We hear from the director, Mr. Atkey, that we did not come across any instance of the service investigating activities that did not fall within the definition of threats to the security of Canada. I am astonished at that suggestion. Where were you in terms of the activities of SIRC in the peace movement?

Mr. Atkey: I am going to call on my colleague, Mr. McGee, to explain a dilemma that he articulates so well. We spent a good part of our report—it was appropriately reported—on countersubversion and here we are sitting six months later and the countersubversion branch is disbanded. We have made some progress, Mr. Robinson.

[*Translation*]

A l'heure actuelle, avez-vous des renseignements indiquant que M. Boivin informait, de quelque manière que ce soit, ses supérieurs du SCRS, des activités de la CSN?

Mr. Atkey: I will ask Mrs. Gauthier to answer your questions.

Mr. Robinson: Did he provide information on the activities of the CSN in Quebec, not only on the other target, but specifically on the activities of the CSN?

Mrs. Paule Gauthier (Security Intelligence Review Committee): His main role was not to report on the CSN.

Mr. Robinson: I understand that was not his role, but what did he do?

Mrs. Gauthier: People and organizations move and change. It could happen that in his dealings with the service, the subject of the CSN came up. Such circumstances could have arisen.

Mr. Robinson: That is extremely dangerous. That is why I want SIRC to reappear before our committee.

Mrs. Gauthier: That is why we are taking this study very seriously. We want to see to what extent such things happen. We are not really able to answer this question today.

Mr. Robinson: I understand.

Je voudrais poser une question au sujet du bureau du SCRS chargé du mouvement pacifiste. Il est important qu'un organisme surveille les activités du SCRS, mais il est essentiel que cet organisme se montre vigilant. Je trouve inquiétant qu'il existe au SCRS un bureau chargé de ce qu'on appelle le mouvement pacifiste et le militantisme suspect. Le directeur qui vient d'être nommé confirme l'existence d'un bureau chargé du mouvement pacifiste. Il a dit:

> Nous avions un bureau chargé du mouvement pacifiste avant mon arrivée, mais avons mis ses activités en veilleuse.

Monsieur le président, où était le Comité de surveillance sur cette question très grave de l'infiltration possible du mouvement pacifiste? Nous avons entendu le directeur, M. Atkey, dire qu'on n'a trouvé aucun cas d'enquête concernant des activités qui ne constituent pas de menace à la sécurité du Canada. Cela m'étonne. Qu'avez-vous fait en ce qui concerne les activités du service dans le mouvement pacifiste?

M. Atkey: Je demanderais à mon collègue, M. McGee, d'expliquer la situation, comme il sait si bien le faire. Une grande partie de notre rapport était consacrée à la contre-subversion. Bref, ce sujet avait sa juste place—et voilà, six mois plus tard, que la direction de la contre-subversion n'existe plus. Nous avons fait des progrès, monsieur Robinson.

[*Texte*]

Mr. Robinson: The responsibilities have largely been transferred.

Mr. Atkey: We have made considerable progress towards achieving the objective we sought in our annual report. It has implications for the organizations you are talking about. I will let my colleague, Mr. McGee, explain.

Hon. Frank McGee (Security Intelligence Review Committee): Would you to refer to page 30 of our annual report. This question, as indicated, was raised last year. We were involved in a bit of a cop-out by being unable, after a very long period of agonized debate and discussion among the committee. . . The sort of cop-out I suggest is that we say we have spent two years trying to resolve this one and perhaps we should pass it on to the five-year review of the act which is coming up.

• 1030

Quoting from this report we say:

> Since then when we first discussed the question of front organizations, and not necessarily confined solely to peace organizations, learned in CSIS briefings that hostile foreign intelligence services have indeed infiltrated some organizations, and that substantial funding from foreign sources has been detected.

As usual that statement had to be made in that general form to avoid the problem of the service advertising to the world, or certainly to the hostile intelligence services with respect to who they were and the manner and procedures that allowed them to identify it.

Mr. Robinson: Are you satisfied with the fact that there was a peace desk in general terms at CSIS, that there was a full-time person hired to co-ordinate peace and party fronts? I mean, is this really an appropriate role for an intelligence agency in a democratic society, Mr. Atkey?

Mr. Atkey: The answer is no, and the name peace desk has no official function and has certainly not received any credence from us.

The difficulty you have is that people who are involved legitimately and genuinely in the peace movement sometimes get caught up in organizations that unbeknownst to them, as Mr. McGee has explained, are influenced by foreign agencies, through financial assistance or through infiltration. The difficulty you have is making sure government is advised of that infiltration of hostile intelligence agencies and at the same time not infringing the rights of those quite innocent Canadians who are participating.

To put it very bluntly, how do you tell them? We have not come up with an answer to that, and I am not sure anybody has, but that is our dilemma, which we have laid out for you and for the public.

[*Traduction*]

M. Robinson: Les responsabilités ont été simplement transférées.

M. Atkey: Nous avons accompli des progrès considérables en vue d'atteindre l'objectif énoncé dans notre rapport annuel. Cela touche aussi les mouvements dont vous parlez. Je permettrai à mon collègue, M. McGee d'expliquer.

L'honorable Frank McGee (Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité): Veuillez voir la page 34 de notre rapport annuel. On a soulevé cette question l'année dernière. Nous avons un peu essayé d'esquiver parce qu'après un très long débat et une discussion angoissante au sein du Comité, nous n'avons pu. . . Cette façon de faire marche arrière que je propose est la suivante: après avoir passé deux ans à essayer de résoudre ce problème, nous devrions peut-être remettre la chose au prochain examen quinquennal de la loi.

Dans ce rapport, nous disons:

> Nous avons appris depuis lors—c'est-à-dire lors de la première discussion sur les organismes de façade, et pas uniquement ceux du mouvement pacifiste—des séances d'information du SCRS, que les services de renseignement de pays hostiles avaient, en fait, infiltré certains organismes largement financés par l'étrangers.

Comme d'habitude, il fallait rester général pour ne pas annoncer au monde entier, ou au moins aux services de renseignement ennemis, qui avait été repèré et par quelles méthodes.

M. Robinson: Acceptez-vous qu'il y ait eu au SCRS un bureau chargé du mouvement pacifiste, un agent à plein temps recruté pour coordonner la surveillance des organismes de façade du mouvement pacifiste et des partis politiques? Est-ce que cela convient vraiment à un service de renseignement d'une société démocratique, monsieur Atkey?

M. Atkey: La réponse est non; le bureau chargé du mouvement pacifiste n'a pas de fonction officielle et n'a pas reçu notre aval.

Le problème, c'est que les gens qui participent en toute bonne foi au mouvement pacifiste sont pris parfois dans des organismes qui, à leur insu, comme M. McGee l'a expliqué, sont influencés par l'étrangers qui les finance ou les infiltre. difficulté est de faire en sorte que le gouvernement soit informé de cette infiltration sans brimer les droits des Canadiens tout innocents qui y participent.

Pour parler net, comment doit-on les informer? Nous n'avons pas de réponse—je suis sûr que personne n'a de réponse—voilà le problème; nous avons tenu à vous en informer publiquement.

[*Text*]

Mr. Robinson: In the meantime those innocent Canadians are working within organizations that have informers in them, they may have their phones tapped, they may have their mail read. Are you satisfied that innocent Canadians are subject to that kind of intrusive activity when they work within the peace movement?

Mr. Atkey: You are drawing a conclusion which is not supported by the facts as we have seen them.

The service is very careful, and will have to be more careful with the disbanding of the counter-subversion branch, that they go after threats to the security of Canada. They do not go after innocent Canadians, and they are very careful in their targeting process.

If you look at the Kelleher recommendations for targeting, and the greater precision that will be required in targeting, I think you will see even greater protections being built into the system than previously existed.

Mr. McGee: In this case, the one to which we referred, I am assuming and I believe the committee is assuming that under the new arrangements at CSIS those hostile foreign intelligence individuals would then be the subject of scrutiny of the counter-intelligence division, and that in the process, as the chairman has indicated, the focus will be more precise and sharper. Nobody can say never but as few as possible of other well-meaning, well-motivated persons involved in peace and other organizations will not be the subject, or as you suggested have their phones tapped and so on.

Mr. Robinson: My final question, Mr. Chairman, is with respect to the targeted group that publishes a magazine, to use the words of the annual report:

> that deals with a wide range of topics, the arts as well as social policy and other issues, from the perspective of the far left.

You suggest the targeting of the group that publishes *This Magazine* is wrong, inappropriate, that those individuals can be targeted, but it is wrong to target the magazine. CSIS said it was not *This Magazine*; obviously it is another magazine.

Are you satisfied that targeting has stopped? If not, what action do you intend to take to draw to the attention of Parliament your ongoing concerns about this matter?

• 1035

Mr. Atkey: We are advised that the particular targeting you referred to has stopped.

Mr. Robinson: What about other magazines?

Mr. Atkey: We continue to be vigilant to make sure targets are appropriately targeted as permitted by the law and not more.

Mr. Robinson: Which magazine was it that was targeted?

Mr. Atkey: I am not at liberty to tell you that.

[*Translation*]

M. Robinson: Entre-temps, ces Canadiens innocents travaillent au sein d'organismes où se trouvent des délateurs, leurs appels téléphoniques sont peut-être écoutés et il se peut qu'on lise leur courrier. Acceptez-vous que des Canadiens innocents soient victimes de telles intrusions, du fait qu'ils participent au mouvement pacifiste?

M. Atkey: Votre conclusion ne correspond pas à la réalité des faits qu'on nous a présentés.

Le service est très prudent et devra être encore plus prudent—dès que la direction de l'anti-subversion sera démantelée—et se limiter aux cas où la sécurité du Canada est menacée. On ne poursuit pas des Canadiens innocents et on choisit très prudemment les cibles.

Les recommandations de M. Kelleher au sujet du ciblage, et la plus grande précision exigée en la matière, assurent une meilleure protection qu'auparavant.

M. McGee: Dans ce cas-ci, le Comité pense qu'en vertu de la nouvelle organisation du SCRS, les agents de renseignement de pays hostiles relèveront de la division du contre-espionnage et, comme le président l'a dit, le ciblage sera plus précis et plus net. On ne peut jurer de rien, mais les militants de bonne foi de ces mouvements pacifistes ou autres seront le moins possible surveillés, filés, écoutés etc.

M. Robinson: Ma dernière question, monsieur le président, concerne le groupe ciblé qui publie une revue, pour reprendre les mots du rapport annuel:

> qui traite de sujets très divers, des arts et de la politique sociale, entre autres, du point de vue de l'extrême gauche.

Vous laissez entendre que le ciblage du groupe qui publie *This Magazine* est injustifié, une erreur, qu'on peut cibler les personnes, mais qu'on ne doit pas cibler la revue. Le SCRS a dit qu'il ne s'agissait pas de *This Magazine*; donc, c'est une autre revue.

Etes-vous sûr que la surveillance cessé? Sinon, que ferez-vous pour signaler cela au Parlement.

M. Atkey: Il paraît que le ciblage que vous venez d'évoquer a été arrêté.

M. Robinson: Et les autres revues?

M. Atkey: Nous veillons à ce que le ciblage soit strictement conforme aux dispositions de la loi.

M. Robinson: Quelle est la revue qui a été ciblée?

M. Atkey: Je ne peux pas vous donner le nom.

[*Texte*]

Mr. Lawrence: I would like to get into some of the subjects that have been discussed by some of my colleagues as well. Let me just get back to the whole counter-subversion element here.

About the so-called peace desk, are you telling us on the so-called labour union thrust it might or might not have appeared that surveillance of targets in those areas was not per se directed to people because they belonged to those organizations, but rather it was directed at individuals who may or may not have been members of those organizations?

Mr. Atkey: That is correct, generally. The targeting was required and has been followed in law for persons who constitute threats to the security of Canada. That is a very carefully defined term in the act. Where public perception has become confused is that sometimes you get groups of individuals who collectively are threats to the security of Canada. The conclusion is drawn that they are targeting the organization, as opposed to persons A, B, C, and D who go to meetings together and undertake certain hostile activities together. The distinction must continue to be drawn.

The service is entitled to target threats to the security of Canada. It is not entitled in law to target groups because they are groups, whether it is a labour union or a corporation or a university faculty association or what have you.

Mr. Lawrence: Are you saying that in your mind in effect there should not be any blanket sanctuary of any particular type of classes of individuals who belong to organizations, but rather you are still concerned that the job be done with individuals?

Mr. Atkey: That is correct. To put it the other way, there are no sanctuaries from the Canadian Security Intelligence Service. The sanctuary does not exist in an organizational sense. That is not a good term. They can go after persons who are threats to the security of Canada wherever they are, wherever they operate. The thing they must not do is of course to take any action that would stifle or would somehow be seen as a limitation on the lawful advocacy protest or dissent that is part of the activities of those persons, unless the foreign intelligence or violence aspect of it is involved.

Mr. Lawrence: Well, there was a peace desk. Has the peace desk per se now been disbanded?

Mr. Atkey: I understand Mr. Morden's comments indicate it has been.

Mr. Lawrence: Was there a labour union desk?

Mr. Atkey: Not to our knowledge.

Mme Gauthier: Peut-être à un certain moment, à la GRC, mais pas vraiment dans le nouveau service.

Mr. Lawrence: Okay. So there is not a labour union desk per se.

[*Traduction*]

M. Lawrence: Je voudrais aborder certaines questions qui ont déjà été évoquées par mes collègues. Je voudrais notamment revenir sur la question de la contre-subversion.

En ce qui concerne la surveillance des syndicats, est-ce que vous voulez dire que ces personnes étaient ciblées non pas parce qu'elles appartiennent à ces organisations mais qu'elles étaient ciblées en tant qu'individus.

M. Atkey: Oui généralement c'est ce qui est arrivé. Seules ont été ciblées les personnes qui menacent la sécurité du Canada, notion que la loi définit explicitement. Or le public tend à confondre les individus qui menacent la sécurité du pays et les groupes ou associations qui collectivement menacent la sécurité nationale. Il faut donc faire la distinction entre le ciblage d'une organisation par opposition au ciblage d'individus qui se réunissent et entreprennent collectivement des actions préjudiciables à la sécurité nationale.

Le service est autorisé à cibler tout individu ou organisation qui menacent la sécurité nationale. Mais le service n'est pas autorisé à cibler des groupes en tant que tels qu'il s'agisse d'un syndicat, d'une société, d'une association universitaire.

M. Lawrence: Vous voulez dire qu'en principe aucun groupe, aucune association n'échappe à priori aux enquêtes du SCRS, même si ce sont les individus en tant que tels qui intéressent le service?

M. Atkey: C'est exact. Toute organisation ou individu peuvent être ciblés par le SCRS qui peut prendre en filature toute personne considérée comme un danger pour la sécurité de l'État. Par contre le service n'est pas autorisé à empêcher les gens de défendre certains intérêts même à manifester de la dissidence, à moins que ces activités ne comportent de l'espionnage au profit de l'étranger ou des actes de violence.

M. Lawrence: Est-ce que le service chargé de suivre les pacifistes a été supprimé?

M. Atkey: Oui.

M. Lawrence: Est-ce qu'il y avait un service chargé de surveiller les syndicats?

M. Atkey: Pas à ma connaissance.

Ms Gauthier: There might have been within the RCMP but not in CSIS.

M. Lawrence: Donc il n'y a pas de service chargé de suivre les syndicats?

[*Text*]

Mr. Atkey: Not now.

Mr. Lawrence: Is there an MP desk? Seriously.

Mr. Atkey: Not to our knowledge.

Mr. Lawrence: How about staff of MPs?

Mr. Atkey: Again, there is not a staff-of-MPs desk, but they are not exempt from surveillance of the service if they are considered to be a threat to the security of Canada.

Mr. Lawrence: There was a lot of laughter when I mentioned MPs. Do you think being an MP or being a staff of an MP should provide some sort of sanctuary from investigation?

Mr. Atkey: No sanctuaries for anyone, including Ministers. Indeed, that is why Ministers and Governor in Council appointments are security screened before they are appointed. You are supposed to root out the problems in advance. In some cases you do not.

Mr. Nunziata: What went wrong with this government?

Mr. Lawrence: Actually, the troubles really arose in former governments. However, let me get on to another subject.

• 1040

In any event, you are going to continue the goading, if I may refer to it that way. This will be an ongoing question presumably, a constant, that you will always be concerned about and always be aware of.

Mr. Atkey: We are always on the lookout for these things. We ask many, many questions each month in written form. We have regular briefings. We are, I guess, a polite thorn in the side of the service, because that is what Parliament asked us to do. We continue to push and we continue to probe. That is our job.

Mr. Lawrence: From my personal point of view, that is this committee's job too, to goad you into goading—

Mr. Atkey: Agreed.

Mr. Lawrence: —but generally speaking, I think the work you have been doing so far has certainly fulfilled the mandate and the objective that some of us had when you were set up. I congratulate you for it, even though the tone of our questions and our remarks today may be critical.

Let me get back to the Air India thing, and especially the erasure of tapes. I want to get this straight in my mind. You are saying that, as far as you know now, these tapes were made prior to the two tragedies, and that the erasure took place prior to the tragedies.

Mr. Atkey: That is what we are advised.

[*Translation*]

M. Atkey: Non, pas en ce moment.

M. Lawrence: Est-ce qu'il y a un service chargé de surveiller les députés?

M. Atkey: Pas à ma connaissance.

M. Lawrence: Peut-être le personnel de députés?

M. Atkey: Non plus, ce qui ne veut pas dire qu'ils ne pourraient pas être ciblés au cas où ils seraient considérés comme menaçant la sécurité de l'État.

M. Lawrence: Tout le monde a rit lorsque j'ai parlé des députés. Le fait d'être député ou de travailler pour un député devrait-il nous mettre à l'abri des enquêtes du SCRS?

M. Atkey: Personne n'est à l'abri d'une enquête pas même les ministres. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les ministres ainsi que toutes les personnes nommées par le gouverneur en conseil doivent subir une enquête de sécurité avant d'être confirmés dans leurs fonctions. En principe il vaut mieux prévenir que guérir. Même si nous ne réussissons pas toujours.

M. Nunziata: Alors qu'est-ce qui ne marche pas avec le gouvernement?

M. Lawrence: Les problèmes ont déjà commencé avec les gouvernements précédents. Je voudrais passer à une autre question.

Donc vous allez poursuivre vos enquêtes. Vous allez continuer à dépister toute atteinte à la sécurité de l'État.

M. Atkey: En effet. Chaque mois nous posons de nombreuses questions écrites. Nous organisons également périodiquement des réunions d'information. Nous sommes donc en quelque sorte une épine au flanc du service, conformément d'ailleurs à la volonté du Parlement qui nous a chargés de cette tâche.

M. Lawrence: Le Comité lui aussi tient à ce que vous poursuiviez ces activités.

M. Atkey: Tout à fait d'accord.

M. Lawrence: Ce que vous avez fait jusqu'à présent est à mon avis parfaitement conforme à votre mandat. Je tiens à vous en féliciter même si nous avons été plutôt critiques à votre égard jusqu'à présent.

Revenons-en si vous le voulez bien à la catastrophe d'Air India et plus particulièrement aux bandes qui ont été effacées. Donc à votre connaissance ces deux bandes ont été enregistrées avant la catastrophe et elles ont également été effacées avant la catastrophe.

M. Atkey: C'est ce qu'on m'a dit.

[*Texte*]

Mr. Lawrence: It is still an ongoing question, as far as any satisfaction you will receive in respect of tapes made since the tragedies and also erasure of tapes since the tragedies.

Mr. Atkey: That is still an open question.

Mr. Lawrence: You are aware of course that there have been certain allegations made in the House by some of my colleagues, that some of these tapes were certainly made after the tragedy.

Mr. Atkey: I am aware of the allegations.

Mr. Lawrence: There have been a lot of wild statements made about it in the House and perhaps even in committee here today.

Let me get to the leaks. You are indicating to us that the investigation is primarily an RCMP investigation. You have also indicated to us, correct me if I am wrong, that the decisions regarding the prosecution are mainly taking place under the jurisdiction of the Attorney General of British Columbia. Is it a Crown attorney from Vancouver who is heading up the prosecutorial role in this matter?

Mr. Atkey: I understand it is a provincial prosecution and there is a team of people in the province of British Columbia. They are all Crown employess in the province of British Columbia.

Let me respond in two ways:

There is a level of frustration out there. Mr. Nunziata has given one aspect of the frustration—the families of the victims—and that is the most understandable.

There is also the frustration of those involved in the investigation. Put yourself in the position of the RCMP officer or the Crown prosecutor who is charged with the public responsibility of bringing these people to justice. They cannot seem to get enough evidence to get to court and get a conviction. They almost get there, but not quite.

There is a level of frustration which I think causes people to express their frustration in terms that might be considered leaks. I do not say that critically. I think it is a natural and an obvious thing. That is very much something one has to live with.

Also, I think there is a time when you have to start looking back, if you cannot continue to look forward. In our opinion, as a committee, we have not reached that yet. It may come soon. We may be sitting here six months or a year from now, and it could be a much different type of hearing or situation. But at this time it is our judgment, as an all-party committee, that the investigation should be allowed to have paramounts. Let us not throw up our hands and say, stop everything! Let us look back. Our view is, let us bring the culprits to justice now and then look back.

Mr. Lawrence: Do I detect an implication or perhaps even innuendo that some of the leaks to some of my colleagues on this committee and to some of the news gathering organizations in this country have emanated in Vancouver?

[*Traduction*]

M. Lawrence: Ce qui n'empêche qu'on continue et continuera à parler des bandes enregistrées depuis la catastrophe et ensuite effacées.

M. Atkey: En effet.

M. Lawrence: Certains de mes collègues ont affirmé à la Chambre que ces enregistrements auraient été effectués après la catastrophe.

M. Atkey: Oui je suis au courant.

M. Lawrence: On a dit un tas de choses à ce sujet aussi bien à la Chambre qu'au Comité.

Venons-en maintenant aux fuites. Donc d'après vous c'est la GRC qui est chargée de cette enquête. Les poursuites par contre sont du ressort du procureur général de Colombie-Britannique. Est-ce bien un procureur de la Couronne de Vancouver qui dirige les poursuites?

M. Atkey: Les poursuites sont menées par une équipe du bureau du procureur général de Colombie-Britannique.

Je vous répondrai de deux façons:

D'une part, les gens sont exaspérés et c'est bien compréhensible. M. Nunziata entre autres a parlé de la colère des familles des victimes.

Mais il ne faut pas oublier la situations difficile de ceux qui participent à l'enquête. Essayez de vous mettre à la place du gendarme ou du procureur chargé de poursuivre les coupables. Malgré tous leurs efforts, ils n'ont pas jusqu'à présenté réuni suffisamment de preuves pour être sûrs que le tribunal puisse prononcer une condamnation.

C'est à cause de cette frustration justement qu'il y a eu un certain nombre de fuites. C'est tout à fait compréhensible vu les circonstances et il faudra bien se faire à cette idée.

Il faudra peut-être nous en tenir à ce que nous savons déjà puisque l'avenir ne semble rien nous apporter de neuf. Le Comité n'en est peut-être pas encore là. Peut-être que d'ici six mois ou un an la situation aura changé du tout au tout. Il ne faudrait surtout pas laisser tomber les bras et tout abandonner. Commençons donc pas traduire les coupables en justice et puis on verra bien.

M. Lawrence: Est-ce que vous voulez dire que les fuites dont mes collègues ainsi que les médias ont bénéficié viendraient de Vancouver?

[*Text*]

• 1045

Mr. Atkey: I do not know geographically where they have come from. I am merely drawing a conclusion that they may be the product of genuine frustration, understandable frustration. Nevertheless, one would hope that the investigation would be allowed to continue as quickly as possible without further public discussion at this time of what might be crucial evidence.

Mr. Lawrence: Who is the chief prosecutor, a gentleman by the name of Jardine?

Mr. Atkey: Yes, he is one of the senior officials. I understand he has a team of individuals who are prosecuting.

Mr. Lawrence: The leak in respect to the erasure of the tapes was first made to the CBC news people in Vancouver, I understand. Is that your understanding?

Mr. Atkey: All I know is that I watched a CBC program on *The Journal* the other night, and there was some evidence of information that the CBC had received. Where they got that information I do not know.

Mr. Lawrence: In your judgment—because you are making some judgment calls here now—are these leaks and some of the statements made in this committee and in the House beneficial to the overall investigation or are they harmful?

Mr. Robinson: On a point of order, it is not the role of Mr. Atkey to comment on the propriety of statements made by members in either this committee or the House, as Mr. Lawrence should certainly know.

Mr. Lawrence: That has not held witnesses back in the past.

Mr. Atkey: Mr. Lawrence, I think I have to fall back on my opening statement regarding Air India. Our priority is with allowing the law enforcement agencies to get on with the investigation. There will be a time when we do our job in looking backwards, and if the finger has to be pointed, it will be pointed. But right now our view is that the priority should be getting on with the investigation.

The Chairman: Does that complete your questions?

Mr. Lawrence: I just wanted to get into one other matter that you referred to in your statement about third-party rule. Are you indicating to us that some of our foreign allies in the security business have indicated some disquiet to the service, that questions you ask and information you are hopeful of receiving from the service offend that third-party rule?

Mr. Atkey: When there is something new, I think there is an obvious concern. In Great Britain, for example, where there is no review mechanism, obviously they say: who is this group called SIRC? They have complete access to information, with one exception, and that is Cabinet confidence. Can we trust them? They are not part of our community.

[*Translation*]

M. Atkey: Je ne sais pas d'où viennent les fuites, mais elles sont sans doute imputables à ce sentiment de frustration tout à fait normal en l'occurrence. J'espère néanmoins que l'enquête pourra suivre son cours et que l'on évitera de discuter en public de ce qui pourrait devenir un élément à charge.

M. Lawrence: C'est bien M. Jardine qui est le procureur principal?

M. Atkey: En effet il a toute une équipe de personnes chargées des poursuites.

M. Lawrence: Il paraît que ce sont les journalistes de Radio-Canada à Vancouver qui les premiers ont eu vent de la fuite concernant les bandes enregistrées qui auraient été effacées.

M. Atkey: Tout ce que je sais je le dois à l'émission *The Journal* de l'autre soir, à la télévision, mais je ne sais pas d'où leur viennent leurs renseignements.

M. Lawrence: À votre avis, ces fuites, et les déclarations faites à la Chambre ou au Comité, sont-elles susceptibles d'aider ou de nuire au contraire à l'enquête?

M. Robinson: J'invoque le Règlement. M. Atkey n'est pas là pour se prononcer sur le bien-fondé des déclarations des députés à la Chambre ou au Comité. Monsieur Lawrence devrait le savoir.

M. Lawrence: Cela n'a jamais empêché les témoins de donner leur avis.

M. Atkey: Monsieur Lawrence, je vous renvoie à ce que j'ai dit dans ma déclaration d'ouverture à propos de la catastrope d'Air India. Il faut avant tout que l'enquête des services compétents suive son cours. Lorsque tout sera terminé, il y aura peut-être lieu de critiquer telle ou telle déclaration irréfléchie mais pour le moment ce qui compte avant tout c'est l'enquête.

Le président: Avez-vous d'autres questions?

M. Lawrence: Je voudrais vous poser une question concernant les tierces parties. Est-ce que nos alliés étrangers vous auraient fait savoir que les questions qu'il vous arrive de poser et les renseignements que vous cherchez à obtenir seraient contraires à cette règle de la partie tierce.

M. Atkey: Chaque fois qu'une nouvelle institution est créée, cela suscite le scepticisme. Ainsi en Grande-Bretagne on se demande qui est le CSARS. Ils se demandent même s'ils peuvent faire entièrement confiance aux membres du Cabinet.

[*Texte*]

To their credit, the service have responded in saying: they are Privy Councillors; they take an oath; they are bound by law to protect matters of national security. Hopefully, that view put forward by our own service will prevail.

Others say the Americans might be concerned in theory, at least, when they look at our adjudicative functions, and they say: you have to give information that is as full as possible to a complainant so they know the case against him. Are you going to give him an FBI report or a CIA report? Obviously, that requires some judgment on our part, and frankly we do not want to hurt our own service in its ability to get information, because we get a lot of information from our allies. At the same time, we want to be fair to individual Canadians who come before us and who have a right under statute to know the case against him or her.

We are trying to strike a middle ground on that one and work with the service. I may say that we as a committee, and I as chairman, have received the full co-operation of the director in trying to develop a Canadian response to this foreign concern. We will hopefully be adopting some internal mechanisms and rules that will give a level of comfort to our allies, but at the same time allow us to do our job and to protect individual Canadians and to operate as the review watchdog committee that Parliament asked us to be.

• 1050

Mr. Lawrence: We are talking about the confidentiality of some of these things and the potential, if not the probability, of leaks emanating from you, your board members, your committee members or your staff. Are you satisfied that no such breaches of confidentiality have occurred, are occurring or will occur?

Mr. Atkey: I cannot talk about the future, but I can talk about the past and the present and I am particularly proud of our committee and our staff. We see and handle a great deal of classified information and to my knowledge there has not been one leak to the media. There has been no evidence of a document going astray from this organization. That is not to say it will never occur in the future, but so far, so good.

I can talk about our own service in reasonably glowing terms. Yes, there have been leaks. It is a big organization and not too long ago there was a series of leaks which perhaps had their own motivation, but on balance, when you compare it to the FBI, the CIA, MI-6, MI-5 or the Australian-New Zealand situation, the Canadian record about important information going out in an uncontrolled way is pretty good.

Mr. Lawrence: If any leaks have occurred—we are dealing with a hypothetical situation—you would be quite concerned about it.

Mr. Atkey: Yes, very much so.

[*Traduction*]

Le service leur a d'ailleurs répondu qu'en tant que conseillers privés ils ont tous dû prêter serment et jurer de veiller à ne pas porter atteinte à la sécurité nationale. Nous espérons qu'il sera tenu compte de cet avis.

Par ailleurs les Américains pourraient en théorie se poser quelques questions sur la façon dont nous fonctionnons, du fait notamment que les plaignants sont censés avoir communication de tous les points figurant dans leur dossier. Pourrait-il arriver que nous leur communiquions un rapport du FBI ou de la CIA. C'est à nous de décider cas par cas mais il est évident que nous ne tenons nullement à tarir la source de renseignements que sont nos alliés. Ce qui n'empêche que tous les Canadiens sur lesquels nous enquêtons ont le droit de connaître tous les éléments de leur dossier.

Nous essayons de pratiquer le juste milieu. Le directeur m'a d'ailleurs pleinement soutenu pour que nous tenions compte des craintes de nos partenaires étrangers. Nous espérons donc édicter des règles qui tout en donnant satisfaction à nos alliés nous permettront de protéger les droits individuels des Canadiens et remplir le rôle de surveillance qui nous a été confié par le Parlement.

M. Lawrence: Nous parlons du caractère confidentiel de certaines choses et de la possibilité, sinon de la probabilité de fuites venant de vous, des membres de votre conseil d'administration, des membres de votre comité ou de votre personnel. Etes-vous convaincu qu'aucune de ce genre ne s'est produite, ne se produit ni ne se produira?

M. Atkey: Je ne saurais parler de l'avenir, mais je peux parler du passé et du présent et je suis particulièrement fier de notre comité et de notre personnel. Nous voyons et nous traitons énormément de renseignements classés et, à ma connaissance, il ne s'est produit aucune fuite auprès des média. Rien n'indique qu'un document se soit égaré à partir de notre organisation. Cela ne veut pas dire que ça ne se produira jamais, mais jusqu'à présent, tout va bien.

Je peux parler de nos propres services d'une manière raisonnablement enthousiaste. Bien sûr, il s'est produit des fuites. Il s'agit d'une grande organisation et, il n'y a pas tellement longtemps, il s'est produit une série de fuites qui comportaient peut-être leur propre motivation, mais, dans l'ensemble, si nous comparons notre situation à celle du FBI, de la CIA, de MI-6, MI-5 ou de ce qui se passe en Australie et en Nouvelle-Zélande pour la diffusion intempestive de renseignements importants, nous pouvons être assez fiers de la situation canadienne.

M. Lawrence: Si des fuites se sont produites—c'est une hypothèse—cela vous ennuierait passablement.

M. Atkey: Oui, beaucoup.

[*Text*]

Mr. Lawrence: Why are you not so concerned about the leaks that obviously occurred about the Air India matter?

Mr. Atkey: We are not going to encourage that sort of thing. I guess it is one of the bases for the nature of my opening statement on Air India today.

Mme Gauthier: Cette question nous préoccupe beaucoup. Nous avons déjà demandé au directeur du Service et à l'inspecteur général de faire une étude à ce sujet.

M. Atkey: Une étude générale.

Mme Gauthier: Oui, une étude générale ne portant pas seulement sur la question d'Air India.

Mr. Lawrence: It is hoped we can await a report from your group about this matter. You have also indicated there are no sanctuaries including MPs and House of Commons people. Can we await with breathless anticipation some word on the origin and means of this type of leak? This may or may not be typical, but some of us are concerned about it and we feel, as our only means of exposing some of these things, you people are it.

Mr. J.-J. Blais: Mr. Lawrence, there are innumerable ways of leaking information and no matter how you conduct an investigation and plug holes, there is always human inventiveness. I think the best way to deal with the problem and avoid leaks is to resolve it and eliminate the frustration. It is hoped it will happen in this particular instance. Undoubtedly the publicity will spur the events and the investigation. There may be a break and human sources may be the source of that particular break. The sort of discretion that ought to be exercised by all parties is to be recommended.

Mr. Kaplan: I wanted to make three points. I wanted to pursue the issue about targeting in the peace movement and the labour movement and begin from the observation Frank McGee made that this is sometimes justifiable. I can understand that, but I was surprised by the chairman's observation that there is a dilemma about getting the information and what is done with it.

The Osbaldeston report criticizes CSIS for the quality of its product. If you are going to say that targeting individuals in the peace movement and the labour movement is justified, it would be reassuring or, to me, essential to think it was being for some good reason and not only to gather information.

• 1055

I was surprised to hear Mr. Atkey say that they were looking at the question of what should be done with that product. Is not this information given to the government,

[*Translation*]

M. Lawrence: Pourquoi n'êtes-vous pas aussi ennuyé au sujet des fuites qui ont manifestement entouré l'affaire d'Air India?

M. Atkey: Ce n'est pas une chose que nous encourageons. C'est sans doute une des raisons qui motivent ma déclaration d'aujourd'hui au sujet d'Air India.

Mrs. Gauthier: We are very worried by this question. We already asked the service director and the general inspector to prepare a study on that question.

Mr. Atkey: A general study.

Mrs. Gauthier: Yes, a general study dealing not only with the Air India affair.

M. Lawrence: Espérons que nous pourrons recevoir un rapport de votre groupe sur cette affaire. Vous avez aussi mentionné qu'il n'existe pas d'immunité, même dans le cas des députés et du personnel des Communes. Nous attendrons sans doute avec beaucoup d'impatience ce que vous aurez à dire sur l'origine des fuites de ce genre. Il ne s'agit peut-être pas d'une situation caractéristique, mais certains d'entre nous s'inquiètent et nous avons l'impression, puisque c'est notre seul moyen de dévoiler des choses de ce genre, que vous en êtes vous-mêmes responsables.

M. J.-J. Blais: Monsieur Lawrence, il existe des moyens innombrables de provoquer des fuites et, quelle que soit la manière dont on effectue l'enquête et dont on bouche les fuites, l'imagination humaine n'a pas de bornes. À mon sens, le meilleur moyen d'aborder le problème et d'éviter les fuites, c'est de le régler et de faire disparaître les sentiments de frustration. Nous espérons que cela se produira dans ce cas particulier. La publicité fera sans doute avancer le cours des événements et l'enquête. Qui sait si l'on ne trouvera pas un indice de source humaine? Il y a lieu de recommander la discrétion de la part de tous les intéressés.

M. Kaplan: J'ai trois observations. Je voudrais reprendre la question de la surveillance dont sont l'objet le mouvement pacifiste et le mouvement ouvrier et commencer par l'observation de Frank McGee qui a dit que cette surveillance se justifiait parfois. Je comprends cela, mais j'ai été étonné d'entendre le président parler d'un problème entre l'obtention des renseignements et leur utilisation.

Le rapport Osbaldeston critique la qualité du travail du SCRS. Si vous dites que la surveillance de certains membres du mouvement pacifiste et du mouvement ouvrier se justifie, il serait rassurant ou, pour moi essentiel, de penser que cela se fait pour de bonnes raisons et non pas seulement pour l'obtention de renseignements.

J'ai été étonné d'entendre M. Atkey s'interroger sur l'utilisation de ces renseignements. Ne sont-ils pas communiqués au gouvernement, au ministre responsable

[*Texte*]

to the Minister or to some other Minister? Give us some details about that. Also, if there is a legitimate product of investigation in these areas, which you say there is, is there any evidence of it being used for anything?

Mr. Atkey: Mr. Kaplan, as you well know as a former Minister, product is submitted to Ministers who have responsibilities in certain areas. The Solicitor General, of course, is foremost among that group of Ministers. The Secretary of State for External Affairs receives information, obviously, relating to external threats. The Minister of National Defence will receive information from time to time, and then other Ministers as may be relevant. They disseminate with cleared officials within their departments and appropriate action is taken, and that is in the normal course. There is a distribution system of secret or top-secret documents, as the case may be. There are Cabinet committees. There are high-level committees of officials.

However, that does not answer the dilemma question I posed: what about the innocent person who happens to be a member of a peace group but not party to the foreign funding or the infiltration? He is unaware of it, but the government is aware of it. He gets an invitation to go to an international conference, all expenses paid, to Copenhagen. Unbeknownst to him, the expenses do not come from a legitimate Canadian organization; they come from a foreign source. What to do in that instance? I merely pose the dilemma. I do not have an answer, and I do not believe any government I have observed or participated in has an answer yet. That is why we have treated it as we have, as a series of rhetorical questions, in the portion of the report Mr. McGee read.

If you, Mr. Kaplan—and you have more experience than I in this area, or members of our committee, perhaps with the exception of Mr. Blais—have any suggestions, then we would be pleased to hear them.

Mr. McGee: Can I just add one little element, again referring back to the annual report? It is headed *A Vigilant Canadian*. Given this public knowledge of such infiltration and funding, what we are recommending here is to be a little tough-minded when you are getting involved with organizations that you may have reason to believe. . . I do not want to take your time, Mr. Kaplan, but there is a reference on page 31 that one such person did that very effectively.

Mr. Kaplan: One of the most important events that occurred in CSIS recently, about which you have made no comment, is the departure of Ted Finn, and I want to ask you about that. Why did he leave? Was he the one who resigned, and are you satisfied that the resignation was appropriate under the circumstances?

[*Traduction*]

ou à un autre ministre? Donnez-nous des précisions. En outre, s'il est légitime d'enquêter sur un point particulier dans ce domaine, ce qui est le cas selon vous, est-ce que cela sert à quelque chose?

M. Atkey: Monsieur Kaplan, comme vous le savez très bien à titre d'ancien ministre, les résultats sont transmis au ministre responsable. Le solliciteur général, bien sûr, est au premier rang de ce groupe de ministres. Le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures reçoit des renseignements, c'est bien évident, au sujet des menaces venant de l'extérieur. Le ministre de la Défense nationale reçoit des renseignements de temps à autre et d'autres ministres aussi le cas échéant. Ils communiquent ces renseignements à leurs collaborateurs autorisés, les mesures voulues sont prises; voilà le cours normal des choses. Il existe une procédure pour la diffusion des documents secrets et très secrets, selon le cas. Il existe des comités du Cabinet. Il existe des comités de hauts fonctionnaires.

Pourtant, cela ne répond pas au problème que j'ai formulé: qu'en est-il de la personne innocente appartenant à un groupe pacifiste sans être liée au financement fourni par une puissance étrangère ni à l'infiltration? Cette personne n'en sait rien, mais le gouvernement le sait. L'intéressé est invité à se rendre à une conférence internationale à Copenhague, toutes dépenses payées. À son insu, les dépenses ne sont pas payées par une organisation canadienne légitime; les fonds proviennent de source étrangère. Que faire? J'expose tout simplement le problème. Je ne possède pas de réponse et je crois que la réponse ne peut pas non plus être fournie par un gouvernement que j'ai observé ou à l'activité duquel j'ai participé. C'est pourquoi nous avons traité le problème de cette manière, c'est-à-dire comme une série de questions hypothétiques, dans la partie du rapport qu'a lue M. McGee.

Si vous-même, monsieur Kaplan—et vous possédez dans ce domaine plus d'expérience que moi ou que les membres de notre comité à l'exception, peut-être, de M. Blais—si vous avez des suggestions, nous aimerions beaucoup les entendre.

M. McGee: Un dernier mot sur le rapport annuel encore une fois. Il s'agit de la rubrique *Un Canadien vigilant*. Puisqu'une telle infiltration et un tel financement sont de notoriété publique, nous recommandons ici un peu de rigueur lorsqu'on devient mêlé à des organisations qu'on peut avoir des raisons de soupçonner. . . Je ne veux pas empiéter sur votre temps de parole, monsieur Kaplan, mais on trouve à la page 31 que quelqu'un a agi de la sorte d'une manière très efficace.

M. Kaplan: Un des événements les plus importants qui soient survenus ces derniers temps à la SCRS est le départ de Ted Finn, dont vous n'avez pas parlé. Expliquez-vous ce départ. Pourquoi est-il parti? Est-ce lui qui a démissionné et êtes-vous d'avis que la démission était la chose à faire en l'occurrence?

[*Text*]

Mr. Atkey: I am not going to answer the last question on whether it is appropriate. That is for Mr. Finn in his consultations with the Solicitor General and the government to say.

Mr. Kaplan: But it has a lot to do with—

Mr. Atkey: I can say—and I will confirm publicly what I have said elsewhere—that it was a matter of personal regret to me that Mr. Finn found it necessary to resign. He was a dedicated Canadian who was making progress within the service in a very, very difficult situation. However, I am enough of a realist to understand the circumstances under which his resignation was necessary, given the disclosures in the Atwal warrant and the bungling that took place. In an act of courage, he took the ultimate responsibility for the bungling within his organization and resigned. That is part of our Canadian tradition, and he fulfilled that tradition honourably in my opinion.

Mr. Kaplan: You commented on the bungling and the false affidavit. Are you satisfied that the discipline imposed on members of CSIS in relation to that bungling was adequate? I ask that, bearing in mind a petition I got in a brown envelope and made public within hours of getting it, that showed a feeling on the part of the proponents of the petition anyway that there had been tremendous unfairness toward the individuals who were involved. What was behind that?

• 1100

Mr. Atkey: We are in a difficult position here. As you know, in the statute which you helped draft, Mr. Kaplan, we have no jurisdiction on matters of staff relations. We are not a complaints body and it is really excluded from the sort of thing we can look at. However, we have observed as a committee that the discipline was tough and probably necessary under the circumstances. We have also observed that in earlier times that discipline would not have been brought to bear, and certainly prior to 1984 in the days of the security service in the RCMP it is unlikely that a then director would have meted out the same discipline for the same offence under the circumstances. But I think the new director meting out that discipline is reflective of the new act and the new policies as announced by the director and supported by the Solicitor General currently.

Mr. Kaplan: On a point of order. I would have liked to have stayed but I have to be in the House to make a speech. I am just explaining why I rushed in from a committee meeting and why I am rushing out. I am sorry.

Mr. Horner: I will cover for you, Bob.

[*Translation*]

M. Atkey: Je ne répondrai pas à la dernière question, à savoir si c'était la chose à faire. Cette réponse appartient à M. Finn, compte tenu de ses consultations avec le solliciteur général et avec le gouvernement.

M. Kaplan: Mais cela intéresse beaucoup. . .

M. Atkey: Je peux dire—et je confirme publiquement ce que j'ai déjà dit ailleurs—à savoir que j'ai personnellement regretté que M. Finn juge nécessaire de démissionner. C'est un Canadien dévoué qui a fait progresser le Service malgré une situation extrêmement difficile. Je suis pourtant suffisamment réaliste pour comprendre les circonstances qui ont rendu sa démission nécessaire, étant donné les divulgations relatives à l'affaire Atwal et aux bavures qui se sont alors produites. Courageusement, il s'est déclaré responsable des bavures qui s'étaient produites dans son organisation et il a démissionné. Cela fait partie de notre tradition canadienne et, à mon sens, il a suivi cette tradition d'une manière honorable.

M. Kaplan: Vous avez parlé des bavures et de la fausse attestation. Jugez-vous suffisantes les mesures disciplinaires qui ont été imposées aux membres du SCRS au sujet de ces bavures? Je vous pose la question, compte tenu d'une requête que j'ai reçue sous une enveloppe jaune et qui a été rendue publique quelques heures après que je l'ai reçue. Les auteurs de la requête, sinon d'autres personnes, jugeaient que les personnes en cause avaient été victimes d'une grande injustice. Qu'y a-t-il derrière cela?

M. Atkey: Nous nous trouvons ici sur un terrain glissant. Comme vous le savez, dans la loi que vous avez contribué à rédiger, monsieur Kaplan, nous n'avons aucune compétence sur les questions de relations avec le personnel. Nous ne recueillons pas les plaintes et cette question est exclue de celles que nous pouvons examiner. Pourtant, à titre de comité, nous avons constaté que la mesure disciplinaire était sévère et qu'elle était probablement nécessaire en l'occurrence. Nous avons aussi constaté que cette mesure n'aurait pas été appliquée plus tôt, qu'avant 1984, c'est-à-dire à l'époque du service de sécurité de la GRC, un directeur n'aurait probablement pas imposé la même mesure disciplinaire pour un même délit commis dans les mêmes circonstances. Mais, à mon sens, le nouveau directeur qui impose cette mesure disciplinaire le fait à la lumière de la nouvelle loi et des nouvelles politiques annoncées par le directeur et appuyées par le solliciteur général actuel.

M. Kaplan: J'invoque le Règlement. J'aurrais aimé rester, mais je dois me présenter à la Chambre pour prononcer un discours. Cela pour expliquer pourquoi je suis arrivé à toute vitesse d'une réunion d'un comité et pourquoi je vous quitte précipitamment. J'en suis désolé.

M. Horner: Je vous remplacerai, monsieur Kaplan.

[*Texte*]

Mr. Kaplan: I am sure you will, but I wanted to explain because I have a considerable interest in this that might not be appreciated by—

Mr. Horner: We would rather that you stayed.

Mr. Kaplan: I bet.

Mr. Horner: What are you speaking on?

Mr. Kaplan: A miscellaneous statute amendment, believe it or not.

Mr. Horner: Heavy duty.

The Chairman: We know your priorities. Mr. Horner.

Mr. Horner: Thank you very much, Mr. Chairman. This question might be just slightly hypothetical, but I believe we could get an answer for it. We talk about front organizations, the infiltration of front organizations, not being able to target these organizations, there not being any blanket sanctions and so on. But do you not believe it is part of the work of CSIS, or do you believe, I should say, it is part of the work of CSIS that they have every right to look into individuals within these organizations, not so much to impute their motives but to prove their innocence in any organization that has been infiltrated? For instance, if I were a member of a legitimate organization that has been infiltrated, I do not think I would have any objection to CSIS looking into me in any manner they may choose, and if as part of national security they look into my activities, if they can prove my innocence I would feel good about it. What is your feeling on that?

Mr. J.-J. Blais: First of all, I would simply say that the use of the terms "guilt" or "innocence" is perhaps a bit misleading because the service is not engaged in determining guilt or innocence. It is engaged in ascertaining—

Mr. Horner: Information gathering.

Mr. J.-J. Blais: —intelligence, getting information in order to compile data and intelligence for decision-makers. In terms of what you have described, indeed there is a responsibility under the act to gather intelligence relating to any subversive threat there may be, but there is also a responsibility on the part of the service to priorize their activities so that even though there may be a justification strictly under the act to pursue a peace group or an individual within the peace group to gather intelligence, they may have something more important to do in terms of a real threat to the security of Canada.

What we are saying in effect is that even though you may have a right under the act to pursue that particular target for that particular purpose, in fact you may have something better to spend your time at, because in effect it does not constitute a real threat when you do the evaluation or an assessment of the activities of these particular groups. It is not a question as to whether they are justified in pursuing it or not. It is just whether under the circumstances, given the other threats in other areas

[*Traduction*]

M. Kaplan: Vous le ferez très bien, j'en suis sûr, mais je voulais donner des explications car cette question m'intéresse beaucoup, ce qui n'est peut-être pas très bien compris par. . .

M. Horner: Nous préférerions que vous restiez.

M. Kaplan: J'en suis sûr.

M. Horner: De quoi allez-vous parler?

M. Kaplan: D'une modification s'appliquant à plusieurs lois, croyez-le ou non.

M. Horner: C'est un gros travail.

Le président: Nous savons quelles sont vos priorités, monsieur Horner.

M. Horner: Merci beaucoup, monsieur le président. Ma question est peut-être un peu hypothétique, mais elle mérite sans doute une réponse. Mais parlons des organisations de façade, de l'infiltration des organisations de façade, de l'impossibilité de s'attaquer à ces organisations, de l'inexistence de sanction générale et du reste. Ne croyez-vous pas, ou plutôt croyez-vous, que le SCRS a pour fonction, entre autres, d'enquêter légitimement sur des membres de ces organisations, moins pour deviner leurs motifs que pour prouver leur innocence dans toute organisation qui a été infiltrée? Par exemple, si j'étais membre d'une organisation légitime qui aurait été infiltrée, il me semble que je n'aurais aucune objection à ce que le SCRS enquête sur moi comme elle voudrait. Si, aux fins de la sécurité nationale, le Service examinait mes activités, s'il pouvait prouver mon innocence, j'en serais heureux. Qu'en pensez-vous?

M. J.-J. Blais: Tout d'abord, je voudrais dire tout simplement que l'utilisation des expressions «coupable» ou «innocence» est sans doute un peu trompeuses car le Service n'a pas pour tâche de déterminer la culpabilité ou l'innocence. Il a pour tâche d'établir. . .

M. Horner: D'obtenir des renseignements.

M. J.-J. Blais: . . . des renseignements, de recueillir des renseignements en vue de recueillir des renseignements à l'intention de ceux qui doivent décider. Certes, la loi oblige à recueillir des renseignements au sujet de toute menace subversive, mais le Service doit aussi établir l'ordre prioritaire de ses activités de sorte que, même si l'application stricte de la loi peut justifier que l'on surveille un groupe pacifiste ou un membre de ce groupe pour obtenir des renseignements, il peut y avoir quelque chose de plus important à faire du point de vue des véritables atteintes à la sécurité du Canada.

Autrement dit, même si en vertu de la loi, on possède le droit strict de viser cette cible particulière à cette fin particulière, peut-être vaudrait-il mieux consacrer son temps à quelque chose de mieux puisqu'en réalité, il ne s'agit pas de menaces véritables lorsque l'on fait l'évaluation des activités de ces groupes particuliers. Il ne s'agit pas de savoir si le Service a le droit ou non d'exercer cette surveillance. C'est tout simplement que, en l'occurrence, compte tenu des autres menaces qui existent

[*Text*]

within their responsibility, they should concentrate on that one.

Mr. Horner: I may or may not agree with that but be it as it may, I want to follow up on Mr. Nunziata's situation in meeting with families of people who were involved in the tragedy of Flight 182, Air India.

• 1105

I have 40 families in the constituency I represent, and they have all been in my office. I have also seen the tears, and I know I have been sympathetic to them, as you are and as all Canadians are. But when Mr. Nunziata talks about what good would be derived from imparting information as to the ongoing investigation to them, I totally disagree. You know how rumours travel through a community, and I think it would be counter-productive to impart any information to them. Do you agree with this?

Mr. Atkey: Dr. Horner, at this time we agree with you. We will continue to probe, but we believe the ongoing investigation is making progress, albeit slowly. They are moving ahead, they are advancing the collection of evidence that may be useful in securing a conviction. I want to use the term joy, but nothing will give greater satisfaction to those victims or to us, or to Canadians generally, than to prosecute successfully the wrongdoers and bring them to justice, not for reasons of vindication but for reasons of deterrence; that others who might be tempted to perpetrate the same crime against Canadians would be deterred from ever even considering that by virtue of the harshness of the penalty meted out against the wrongdoers.

Mr. Horner: I ask this question as a former member of the RCMP Security and Intelligence Service, who has many former colleagues working in CSIS right now. There has been a lot of talk about the unco-operativeness between the two services. Is it your opinion this is improving and will continue to improve?

Mr. Atkey: The improvement has been very noticeable in the last year. I can say that part of the improvement has come as a result of the passage of time as the two organizations get to know each other. Also, I have to say that the current Solicitor General, as the person at the top of the heap responsible for both groups, has given some pretty firm instructions for them to get their act together, to get along, to get their liaison officers in place. He gave some pretty specific directions as to how he expected them to perform.

Having said that, I have to pay tribute to the organizational efforts by the commissioner of the RCMP within the context of their interrelationships. I mention the progress being made through the efforts of Commissioner Inkster of the RCMP and Reid Morden, the new director of CSIS. We are impressed with the

[*Translation*]

dans d'autres domaines dont il est responsable, il ne devrait peut-être pas concentrer son activité sur ce cas-là.

M. Horner: Je ne sais pas si vous avez entièrement raison, mais, quoi qu'il en soit, j'aimerais parler de la situation où s'est trouvé M. Nunziata lorsqu'il a rencontré les familles des victimes de la tragédie du vol 182 d'Air India.

Je compte 40 de ces familles dans ma circonscription et toutes sont venues à mon bureau. J'ai vu ces personnes pleurer et je leur ai témoigné ma sympathie, comme vous-même et comme tous les Canadiens. Mais, lorsque M. Nunziata parle des avantages qu'il y aurait à les renseigner sur l'enquête en cours, je ne suis pas du tout d'accord. On sait à quelle vitesse les rumeurs se propagent dans une collectivité et je pense qu'il serait nuisible de leur communiquer des renseignements. Êtes-vous d'accord?

M. Atkey: Monsieur Horner, à ce sujet, nous sommes d'accord avec vous. Nous allons continuer d'enquêter, car nous croyons que l'enquête fait des progrès, si lents soient-ils. On progresse, on avance dans l'obtention des données qui pourraient servir à obtenir une condamnation. Je ne sais si on peut parler de joie, mais rien ne donnerait plus de satisfaction à ces victimes, comme à nous, ou même aux Canadiens en général, que de poursuivre avec succès les auteurs de ce crime et de les faire comparaître devant les tribunaux, non pas par vengeance, mais à des fins de dissuasion, pour que d'autres qui pourraient être tentés de commettre le même crime contre les Canadiens soient dissuadés ne fût-ce que d'envisager seulement cette éventualité à cause de la sévérité des peines imposées aux auteurs du crime en question.

M. Horner: Je désire poser la question suivante à titre d'ancien membre du Service de la sécurité et du renseignement de la GRC et parce que beaucoup de mes anciens collègues travaillent actuellement dans le SCRS. On a beaucoup parlé d'un manque de collaboration entre les deux services. A votre avis, la situation s'améliore-t-elle et continuera-t-elle de s'améliorer?

M. Atkey: L'amélioration a été très marquée depuis un an. Cela s'explique en partie par le simple passage du temps puisque les deux organisations en sont venues à se connaître mieux. De plus, il faut dire que le solliciteur général actuel, qui est placé au sommet et responsable des deux groupes, a donné des instructions très fermes pour qu'ils travaillent sérieusement, qu'ils s'entendent et qu'ils désignent leurs agents de liaison. Il a donné des directives très précises sur ce qu'il attend d'eux.

Cela dit, je dois rendre hommage au travail d'organisation du commissaire de la GRC pour ce qui est des relations entre les deux groupes. Je dois faire état des progrès réalisés grâce aux efforts du commissaire Inkster de la GRC et de M. Reid Morden, le nouveau directeur du SCRS. Les progrès déjà réalisés nous impressionnent et

[*Texte*]

progress being made, and we know they still have a way to go. Occasionally the two organizations bump into each other in the field. It is obvious that is going to happen, particularly in the counter-terrorism field. But the situation, we can report, is better today than it was a year ago.

Mr. Robinson: CSIS is supposed to be an intelligence-gathering organization, not an intelligence-destroying organization. I would like to ask if you know at this point whether any of the tapes that were destroyed by CSIS prior to the bombing of the Air India disaster contained information that may have pointed either in general or in specific terms to the possibility of a threat to Air India? Do you know the answer to the question at this point?

Mr. Atkey: Not to the precise question. I do know, and have been assured by the director, that none of the erasures has left an information gap which could in any way hinder or has hindered the investigation.

Mr. Robinson: That is not my question, Mr. Atkey, as you know. I am asking whether it is possible that information that was destroyed may in fact have shown some advance knowledge, either in general or specific terms, of the possibility of a threat to Air India. We know, for example, that the CSIS transcripts show there was advance knowledge with respect to the visit of a Punjabi Cabinet Minister. We know that, and that was shocking negligence at the very least on the part of CSIS in that case.

• 1110

Are you in a position at this point to indicate to this committee whether there was similar knowledge about Air India on those tapes that were destroyed?

Mr. Atkey: With respect, Mr. Robinson, my answer did answer your question. There are no information gaps as a result of the erasures. Obviously when I talk about information gaps, I talk about information that would have been useful in securing a prosecution and a conviction of the parties.

Mr. Robinson: That is not what I am asking. I am asking you about information that may have pointed the finger at CSIS incompetence or bungling, or CSIS advance knowledge of the possibility of a threat, not information that might lead to a prosecution. Do you know whether that kind of information was destroyed?

Mr. Atkey: I cannot say unequivocally that information of that sort was or was not destroyed. We have not gone through with exactly that sort of analysis.

Mr. Robinson: Well, will you?

Mr. Atkey: We have undertaken some analysis of the information that was available prior to the disaster, and we have indicated in previous reports there was no clear indication of the impending disaster. There were signs,

[*Traduction*]

nous savons que des améliorations restent possibles. Il arrive encore que certains heurts se produisent entre les deux organisations sur le terrain. Cela est inévitable, surtout dans le domaine de l'anti-terrorisme. Mais nous pouvons affirmer que la situation s'est améliorée depuis un an.

M. Robinson: Le SCRS est censé recueillir des renseignements et non les détruire. Pouvez-vous me dire si les bandes qui ont été détruites par le SCRS avant la catastrophe d'Air India contenait des renseignements pouvant indiquer d'une manière générale ou particulière la possibilité d'une menace contre Air India? Avez-vous actuellement la réponse à cette question?

M. Atkey: Pas à cette question précise. Ce que je sais, parce que le directeur me l'a assuré, c'est qu'aucune des bandes effacées ne contenait des renseignements déterminants dont la disparition pourrait nuire à l'enquête.

M. Robinson: Ce n'est pas là ma question, monsieur Atkey, vous le savez très bien. Je vous demande s'il est possible que l'information détruite aurait pu révélé que l'on savait au préalable, d'une manière générale ou particulière, qu'Air Canada était menacé. Nous savons, par exemple, que les transcriptions du SCRS montrent que l'on possédait à l'avance des renseignements sur la visite d'un ministre du Penjab. Cela, nous le savons et cela a révélé une négligence choquante, c'est le moins qu'on puisse dire, de la part du SCRS.

Êtes-vous en mesure, à l'heure actuelle, de nous dire si de semblables renseignements au sujet d'Air India existaient sur les bandes effacées?

M. Atkey: Excusez-moi, monsieur Robinson, mais j'ai déjà répondu à votre question. L'effacement ne nous a privés d'aucune information. De toute évidence, j'entends par là une information qui aurait été utile pour une poursuite ou une condamnation.

M. Robinson: Ce n'est pas ce que je demande. Ma question porte sur des renseignements qui auraient pu révéler une incompétence ou des bavures de la part du SCRS ou une connaissance préalable par le SCRS d'une menace, et non pas sur des renseignements qui auraient pu aboutir à une poursuite. Savez-vous si des renseignements de ce genre ont été détruits?

M. Atkey: Je ne saurais répondre par l'absolu que des renseignements de ce genre ont été détruits ou n'ont pas été détruits. Nous n'avons pas fait ce genre d'analyse.

M. Robinson: Allez-vous le faire?

M. Atkey: Nous avons analysé l'information qui existait avant la catastrophe et nous avons établi dans des rapports antérieurs que rien n'indiquait clairement l'imminence de ce désastre. Des signes de danger étaient présents, c'est

[*Text*]

yes, of danger. Yes, concerns were expressed generally throughout the world about the threat of Sikh terrorism—

Mr. Robinson: There were lots of warnings, Mr. Atkey, were there not?

Mr. Atkey: —about the visit to North America of Rajiv Gandhi. Yes, there were concerns. And obviously if one reads *The Economist* or any world newspaper and one sees Air India is flying to Canada, one would have a concern. Those types of concerns were raised, and they were dealt with. Unfortunately, they did not prevent the disaster. But we saw nothing, and we have seen nothing, or been advised of nothing, such that a reasonable person could say, hey, if we had seen that and been sitting as Solicitor General, we would have known Air India was about to be bombed.

Mr. Robinson: Mr. Atkey, you do not know, do you, what was on those tapes, because they were destroyed?

Mr. Atkey: We have seen some of the intelligence product of those tapes. What we have been advised. . . We did not do the investigation. We did not conduct the—

Mr. Robinson: Did CSIS do it?

Mr. Atkey: CSIS kept the tapes. We have seen the intelligence product from the tapes. Nothing we have seen would cause a reasonable person to be able to predict the Air India disaster.

Mr. Robinson: Some of us, in light of the responses today and the report to the committee—I cannot say "some of us", but certainly speaking for myself, I am concerned that a relationship between CSIS and SIRC, which should be one that is arm's length, is becoming just a little too cosy, and a watch-dog that should be an effective watch-dog may be in danger of becoming a rather toothless and sleeping watch-dog. We are looking at a situation that is a very serious situation, and we are effectively being told, in my view at least, that the kinds of questions that should be asked have not yet been asked.

Mr. Atkey referred to the ultimate responsibility being with the director of CSIS. Well, in his report, at page 9, he says:

> We are informed that the Solicitor General makes sure, in reviewing warrant applications, that everything being sworn to is an ascertainable fact, not merely a conclusion the investigator has drawn from the facts. . .

He sends some applications back for amendment.

The Solicitor General, Elmer MacKay, obviously did not do that. I want to ask Mr. Atkey whether he is satisfied that the degree of vigilance that should have been exercised in the Atwal warrant by the Solicitor General was in fact exercised.

[*Translation*]

certain. Des inquiétudes se sont exprimées d'une manière générale dans le monde entier au sujet de la menace du terrorisme Sikh. . .

M. Robinson: Beaucoup d'avertissements ont été lancés, n'est-il pas vrai, monsieur Atkey?

M. Atkey: . . . au sujet de la visite en Amérique du Nord de Rajiv Gandhi. Oui, on s'inquiétait. Et, de toute évidence, lorsqu'on lit dans *The Economist* ou dans n'importe quel journal du monde qu'Air India a des vols vers le Canada, il y a lieu de s'inquiéter. Ces inquiétudes ont été formulées et on s'en est occupé. Malheureusement, elles n'ont pas empêché le désastre. Mais nous n'avons rien vu, nous ne voyons toujours rien, on ne nous a avisés de rien qui fasse qu'on puisse raisonnablement dire, par exemple que, si nous avions vu cela et si nous avions alors occupé le poste de solliciteur général, nous aurions su qu'une bombe allait éclater dans un avion d'Air India.

M. Robinson: Monsieur Atkey, puisque ces bandes ont été détruites, vous ne savez pas, n'est-ce pas, ce qu'elles contenaient?

M. Atkey: Nous avons vu des rapports établis d'après le contenu de ces bandes. Ce qu'on nous a communiqué. . . Ce n'est pas nous qui avons fait l'enquête.

M. Robinson: Est-ce le SCRS?

M. Atkey: Le SCRS a gardé les bandes. Nous avons vu les rapports de renseignement établis à partir de ces bandes. Rien de ce que nous avons vu n'amènerait une personne raisonnable à pouvoir prédire la catastrophe d'Air India.

M. Robinson: Étant donné les réponses d'aujourd'hui et sur la foi du rapport présenté au Comité, sans pouvoir parler au nom des autres membres je crains pour ma part qu'une relation un peu trop intime ne commence à s'établir entre le SCRS et le CSARS, alors que ces relations devraient être indirectes. Je crains que le chien de garde efficace ne devienne un chien édenté qui someille. Nous nous trouvons devant une situation extrêmement grave et on nous dit, en somme, c'est du moins mon impression, qu'on n'a pas encore posé les questions qui s'imposent.

M. Atkey a parlé de la responsabilité ultime du directeur du SCRS. Mais, on peut lire, à la page 9 de son rapport:

> Nous avons été informés que le solliciteur général s'assure, en examinant les demandes de mandat judiciaire, que tous les faits qui sont attestés sous serment sont vérifiables, et qu'il ne s'agit pas seulement des conclusions que l'enquêteur a tirés des faits. . .

Il lui arrive de renvoyer certaines demandes pour qu'elles soient modifiées.

C'est une chose que M. Elmer MacKay, de toute évidence, n'a pas fait. M. Atkey juge-t-il que dans l'affaire des mandats contre Atwal le solliciteur général a fait preuve de toute la vigilance voulue.

[*Texte*]

Mr. Atkey: That, as you know, Mr. Robinson, is beyond our mandate. We do not review, nor are we permitted to review, the Solicitor General. We review CSIS, and we have commented on our view of what CSIS has done.

Mr. Robinson: My final questions are on the activities of CSIS on university campuses. Mr. Atkey will recall that I did ask questions about this area—I believe it was last year. Is the committee fully satisfied that the guidelines, as I understand them, that are now in place for activities on university campuses are sufficiently strict to prevent any abuse whatsoever of the incredibly intrusive powers available to CSIS in the context of university campuses?

Mr. McGee: That was one of the first things we looked at. We looked at it hard and long, and probed, as a result of the trust that has to exist between you Members of Parliament and our committee. We must have confidence that when we go behind those necessarily closed doors we ask just the kind of tough-minded questions you ask. I have described it in a number of cases I have been very personally involved in. It is root canal work, and the patient reacts like most people do at the prospect of the drill in a root canal.

• 1115

Mr. Robinson: What about universities—

An hon. member: Let him answer.

Mr. Atkey: They are better than the old guidelines. I cannot say unequivocally they are perfect, but we have seen no excesses or abuses so far. We will continue to probe in that area, recognizing of course, that on a university campus, as within a labour union, there is no sanctuary.

Mr. J.-J. Blais: The probing will be at arm's length. Our activities are at arm's length. We have indicated we are pursuing, on an ongoing basis, our role relating to Air India, the Narita and any other issues we have identified. You can ask CSIS whether they consider us to be at arm's length. They have indicated on a number of occasions, including to the Osbaldeston task force, that they find us uncomfortable, and they will continue to find us uncomfortable.

Mr. McGee: I have a dilemma here. There are several points, and you might want to consider this in your procedures, where an expanded reply is using up a member's time in the allocation process.

The Chairman: We are not in any member's time now. That is why I have now given you an opportunity to say what you want, as briefly as you can, please.

[*Traduction*]

M. Atkey: Cela, comme vous le savez très bien, monsieur Robinson, dépasse notre mandat. Nous n'examinons pas, nous ne sommes pas autorisés à examiner le travail du solliciteur général. Nous surveillons les activités du SCRS et nos commentaires expriment notre opinion sur le travail du SCRS.

M. Robinson: Mes dernières questions portent sur les activités du SCRS dans les universités. M. Atkey se souviendra que j'ai déjà posé des questions à ce sujet—je crois que c'était l'an dernier. Le Comité est-il bien convaincu que les lignes directrices qui, si je comprends bien, sont déjà en place à l'égard des activités se déroulant dans les universités sont suffisamment strictes pour empêcher tout abus des incroyables pouvoirs d'intervention que possède le SCRS sur le campus des universités?

M. McGee: C'est une des premières choses que nous avons examinées. Nous avons examiné cette question très attentivement en nous fondant sur la confiance qui doit exister entre les députés et les membres de notre Comité. Nous devons être sûrs que, lorsque nous posons ces questions dans des séances qui sont nécessairement à huis clos, nous y mettons autant de rigueur que vous. J'en ai parlé dans le cadre de plusieurs cas qui m'ont intéressé personnellement. Il s'agit là d'une opération délicate et le malade qui doit la subir est bien entendu dans un état de nervosité extrême.

M. Robinson: Et quant aux universités. . .

Une voix: Laissez-le répondre.

M. Atkey: Les nouvelles directives représentent une amélioration. Je ne peux pas dire qu'elles sont parfaites, mais jusqu'à présent nous n'avons constaté aucun abus. Nous allons continuer à faire l'examen de la situation même si l'on sait que sur un campus universitaire ou même au sein d'un syndicat ouvrier il ne saurait être question de sanctuaire.

M. J.-J. Blais: Il s'agira d'un examen indépendant car nos activités sont indépendantes. Nous avons mentionné que nous entendions poursuivre notre activité relativement à la question d'Air India et de Narita et aux autres problèmes que nous avons identifiés. Demandez donc au SCRS s'il considère nos rapports autonomes. Ce service a indiqué à plusieurs reprises, y compris au groupe d'étude Osbaldeston, qu'il se sent mal à l'aise avec nous et que les choses ne risquent pas de changer.

M. McGee: J'ai un problème. C'est une question de procédure que vous pourriez peut-être étudier entre vous: il arrive qu'une réponse détaillée grignote sur le temps de parole d'un député.

Le président: Personne ne se voit imposer de limite pour l'instant. C'est la raison pour laquelle je vous donne la possibilité de dire ce que vous avez à dire, et je vous demanderais d'être aussi concis que possible.

[*Text*]

Mr. McGee: It is ironic that precisely now, largely because of CBC programming, the focus is on the question of the destruction of files and records. It has been a continuing thrust of this committee, as reflected in our annual report, that there are too damn many files on individuals in this country. Part of the sequence of events flowing from this report through the Osbaldeston task force and the acceptance by the government has been a response to that.

It is ironic that we are hypnotically concerned in a precise area with destroying files, and yet on the other hand, the thrust has been to get rid of many thousands of files, which in our judgment, after three years of scrutiny, should probably have never been there in the first place.

I would like to correct a statement by our bold and fearless leader when he talked about being polite in our relationship with the service. I would amend that to read common courtesy. I think creative tension was the objective of the legislation, and certainly what I had in mind.

Mr. Lawrence: Courtesy is not a factor around here.

Mr. McGee: I mentioned trust, trusting us to go behind the doors and ask the sort of questions you do.

If I am in order in referring to the testimony of the previous meeting of this committee with the Solicitor General and the director. . . Mr. Robinson, you raised the question of the advance notice of our annual report draft to the director. It did not seem to me in the transcript or in the reporting of that meeting the point was made that we are required by the act to do this.

If the service comes back to us, and says, if you reveal in your annual report this and so, in this manner, it may jeopardize our operating function in a counter-intelligence or counter-terrorist area, then the trust comes in. They come back to us, giving their reasons why they want us to take that out or modify it, and then the process starts again. It is too bad Sol is not here, because he is very good in that area.

Mr. Robinson: Was Osbaldeston's criticism fair?

Mr. McGee: It was unnecessary.

Mr. Atkey: Mr. Robinson, I think you are referring to the criticism about not giving CSIS a fair break or advance notice. In our judgment Osbaldeston's criticism was not based on fact, and to that extent, was unfair.

We welcome the recommendation that group came forward with. We are doing it already, and we have done it for three years.

• 1120

The service has had advance notice of our report. We are required to give it to them. They have had an

[*Translation*]

M. McGee: L'ironie du sort est que l'on met précisément l'accent sur la destruction de dossiers, surtout à cause l'émission de Radio-Canada. Comme en témoigne notre rapport annuel, notre comité se plaint depuis toujours de ce qu'on tienne beaucoup trop de dossiers particuliers dans ce pays. Les événements qui ont suivi la publication du rapport du groupe d'étude Osbaldeston et l'acceptation de ce rapport par le gouvernement en sont en partie la conséquence.

Quelle ironie de constater que nous sommes obnubilés par l'idée que des dossiers ont été détruits alors que d'autre part nous avons encouragé la destruction de plusieurs milliers de dossiers que nous avons jugés parfaitement injustifiés au bout de trois années d'examen.

J'aimerais redresser une déclaration faite par notre intrépide chef lorsqu'il parlait d'entretenir des relations courtoises avec le service. Je voudrais remplacer cette expression par politesse élémentaire. Je pense que l'objectif de la loi, le mien du moins, était la tension créative.

M. Lawrence: La courtoise n'est pas à l'honneur chez nous.

M. McGee: J'ai parlé de confiance, de la nécessité d'aller en coulisses poser le genre de questions que vous posez.

Si je peux citer le témoignage du solliciteur général et du directeur lors de la dernière réunion du Comité. . . Monsieur Robinson, vous avez parlé des délais de préavis de notre avant-projet de rapport annuel adressé au directeur. Je ne pense pas avoir lu dans le compte rendu de la réunion que la loi nous obligeait à le faire.

Si le service nous reproche d'avoir révélé telle ou telle chose dans notre rapport annuel et que cela risque de mettre en danger une activité de contre-espionnage ou de contre-terrorisme, c'est là qu'intervient la notion de confiance. Le service nous explique pour quelle raison telle ou telle chose devrait être omise du rapport et ensuite on recommence. C'est dommage que Sol soit absent, car c'est tout à fait son domaine.

M. Robinson: Les critiques d'Osbaldeston étaient-elles justifiées?

M. McGee: Elles étaient superflues.

M. Atkey: Monsieur Robinson, vous parlez du fait qu'on vous ait reproché de ne pas avoir donné suffisamment de préavis au SCRC. À notre avis, les critiques de Osbaldeston n'étaient pas fondées et dans cette mesure étaient donc injustes.

Nous sommes en faveur de la recommandation que le groupe a présentée. De toute façon, nous le faisons déjà depuis trois ans.

Le service a reçu notre rapport à l'avance. Nous étions obligés de lui remettre une copie. Il a donc eu l'occasion

[*Texte*]

opportunity to offer comments and corrections and indeed, if they want, to prepare a public response. They chose not to do so. We think the fact that Osbaldeston has come forward to say this is what they should do is a healthy thing.

Mr. Nunziata: Do you not feel undermined?

Mr. Atkey: Not at all. Let me give you this year. We gave the service the report on May 20. It was not tabled in Parliament until June 24. I spoke with the director a week later after he got it, and he said it was an interesting report and they would have some comments on it. I said we would look forward to getting them. We got some comments about a week after that. He said they would prepare a public response or at least some answers, so if it did hit the media they can respond. I said it was good that there would be a healthy debate. It did not happen.

That is not our problem; that is the service's problem, and to the extent that Osbaldeston can effect a change there, that is healthy. We do not feel undermined any more than the Auditor General would feel undermined.

We are not 100% right all the time, but we think our criticisms basically can stand the test of debate within the service. If occasionally we get it wrong, then it is important that they be allowed to correct the record and get it right.

Mr. Nunziata: Why would you need Osbaldeston if you were doing your job?

The Chairman: Please. Mr. McGee, perhaps you can make your final point, and then we will go to Mr. Nicholson.

Mr. McGee: Yes, it is a fairly fundamental one, and it has to do again with points on the urgency of the responses. I sense that you were expecting, Ron having had a meeting with the director this morning, that possibly by noon or 1 p.m. this thing would be all wrapped up, and a response made, and also the references to the length of time before we may be back before you with our next annual report.

I have seen our committee in roughly the same context as the Auditor General. He works through the year developing as he goes, I am sure, fascinating and specific topics of enormous interest to Parliament and the public. It seems to me, though, that we have patterned our activities along those lines. Perhaps we have given you the impression that we are not pressing for urgent and immediate responses to questions. We set our scheduling for the structuring of the annual report, and if the questions are not forthcoming—and we have had that situation where there were delays in answers—then at the time for our deadlines for the publication of our report, we crank up the pressure and indicate: answer those bloody questions or else you will be facing the fact that

[*Traduction*]

de faire des observations, de suggérer des corrections et en fait de préparer une réponse officielle. Il a choisi de ne pas le faire. Le fait qu'Osbaldeston ait précisé que nous devrions le faire est à mon avis une bonne chose.

M. Nunziata: Vous ne vous sentez pas critiqué?

M. Atkey: Pas du tout. Cette année, le service a reçu notre rapport le 20 mai et il n'a été déposé en Parlement que le 24 juin. J'ai eu une conversation avec le directeur une semaine après qu'il l'ait reçu et il m'a dit qu'il le trouvait intéressant et qu'il nous ferait part de ses observations. Et je lui ai dit que nous l'attendions avec impatience. Nous avons d'ailleurs reçu certaines observations une semaine plus tard. Le directeur nous a dit qu'il allait préparer une réponse officielle, du moins à certaines questions, afin d'être préparé au cas où les médias en prennent connaissance. Je lui ai répondu que c'était une bonne chose et que cela susciterait un débat intéressant. Il n'y a pas eu de débat.

Ce n'est pas notre problème, mais celui du service et dans la mesure où Osbaldeston peut les faire changer, c'est une bonne chose. On ne se sent pas plus critiqué que le vérificateur général lui-même.

Nous n'avons pas toujours raison, et en général nous pouvons nous justifier. Si par hasard nous avons tort, il est important que le service puisse nous remettre sur la bonne voie.

M. Nunziata: Mais si vous acquittez adéquatement de vos responsabilités, pourquoi avez-vous besoin d'Osbaldeston?

Le président: Je vous en prie. Monsieur McGee, vous pourriez peut-être terminer et je donnerai ensuite la parole à M. Nicholson.

M. McGee: C'est une question fondamentale en effet qui touche les délais de réaction. Parce que Ron a rencontré le directeur ce matin, vous vous attendiez peut-être à ce que vers midi ou 13 heures la chose soit terminée, que vous ayez en main une réponse et que l'on sache quand nous allons présenter notre prochain rapport annuel.

J'ai vu notre comité à peu près dans le même contexte que le vérificateur général. Au cours de l'année, il choisit des sujets de conversation fascinants qui, j'en suis sûr, intéressent énormément le Parlement et la population. Il me semble que nos activités suivent ce modèle. Nous avons peut-être donné l'impression que nous n'insistions pas pour avoir de réponses rapidement à nos questions. Nous établissons l'échéancier de notre rapport annuel et s'il n'y a pas de réponses aux questions—nous avons vu qu'il y avait eu des retards à certaines réponses—quelques jours avant la publication de notre rapport, nous accentuons les pressions et nous disons aux intéressés: si vous ne répondez pas à ces questions, on le mentionnera dans le rapport annuel. Les résultats sont salutaires.

[*Text*]

you have not responded in the annual report. That has an enormously salutory effect.

Again I ask you to consider the similarity of the relationship between the Auditor General and this committee and the wisdom ultimately of having us appear once a month or on occasions when important issues arise.

Mr. Nicholson: On the subject of the promptness of answers to your questions, Mr. Atkey, on the Air India disaster you have indicated to this committee, concerning the destruction of tapes and whether those tapes were destroyed after the Air India disaster, that you asked the question on November 11.

Mr. Atkey: That is correct.

Mr. Nicholson: You have not had a response to that and you asked the question again as recently as this morning.

Mr. Atkey: Yes, that is correct.

Mr. Nicholson: How concerned are you, Mr. Atkey, that there is a delay? Are delays to the questions you pose a general problem, a continuing problem, with your relationship with CSIS?

Mr. Atkey: Mr. Nicholson, it was a problem at the beginning in 1984-85, as we were getting our systems up. But more importantly, the service was beginning to accommodate this new beast that kept asking questions. I have to say right now that the delay generally is not a problem, that we fire 50 or 60 questions off on a monthly basis and we get an outstanding question report as members, and that the list right now is quite short. We do not see general evidence of foot-dragging. We would be the first to blow the whistle if there were.

Occasionally there are difficult questions that take time to collect information. In this case, I think the questions not only fall into that category but fall into the other category implicit in my opening remarks. The priority of the service in the Air India disaster is to assist the ongoing investigation to bring the culprits to justice, and if it takes them a couple of months to answer our questions about looking back, we have made the judgment at this point that it is acceptable if they need the time and the resources to assist the RCMP to find the wrongdoers.

• 1125

How long that situation will continue, I do not know but that is what occurs today.

Mr. Nicholson: All right. I can understand it with respect to a very serious matter as this. As recently as June in the annual report I see with respect to, for instance, immigration and citizenship cases, you said it sometimes took weeks to respond to straightforward questions.

[*Translation*]

Je vous demanderai une fois de plus de faire le parallèle entre le vérificateur général et ce Comité et l'utilité de nous faire comparaître une fois par mois ou lorsque la situation le justifie.

M. Nicholson: Quant au délai d'obtention de réponses, monsieur Atkey, pour la question de la catastrophe d'Air India vous avez indiqué au Comité que vous aviez demandé le 11 novembre si ces bandes avaient été détruites après la catastrophe aérienne.

M. Atkey: C'est exact.

M. Nicholson: Vous n'avez pas eu de réponse et vous avez donc posé la question ce matin même à nouveau.

M. Atkey: En effet.

M. Nicholson: Est-ce que ce retard vous inquiète vraiment, monsieur Atkey? Est-ce que dans vos rapports avec le SCRS cela prend toujours autant de temps pour avoir des réponses à vos questions?

M. Atkey: Monsieur Nicholson, le problème s'est dessiné au début de 1984-1985, lorsque nous mettions en place le système. Mais le service commençait à pouvoir répondre aux questions continues. Je dois dire qu'à l'heure actuelle nous n'avons pas vraiment de problème à cet égard. Nous posons de 50 à 60 questions par mois et la liste des questions sans réponse est très brève. Nous n'avons aucune preuve que le service retarde indûment ses réponses. Nous serions le premier à le signaler si c'était le cas.

Il y a parfois des questions difficiles qui sont posées; cela prend du temps pour recueillir les informations voulues. Dans ce cas, les questions tombent dans cette catégorie mais tombent également dans l'autre catégorie sous-entendue dans mon allocution d'ouverture. Dans le cas de la catastrophe d'Air India, l'idée principale était d'aider les enquêteurs à traduire les coupables devant la justice et si cela a pris au service quelques mois avant de répondre à notre question, a posteriori nous avons décidé que ces délais étaient raisonnables si le service mettait son temps et ses ressources à la disposition de la Gendarmerie Royale afin de découvrir les coupables.

C'est ce qui se passe pour l'instant, et Dieu sait combien de temps cela va durer.

M. Nicholson: Parfait. Je comprends qu'il s'agit là d'un sujet très sérieux. En juin dernier j'ai lu le rapport annuel relativement aux cas d'immigration et de citoyenneté, vous précisiez que cela prenait parfois plusieurs semaines avant d'obtenir réponse à des questions très simples.

[*Texte*]

That was in June of this year. What kind of progress have you seen on this presumably more simple, straightfoward matter? As recently as June you indicated this was a problem.

Mr. Atkey: I will ask Madam Gauthier who has had more experience than any of us in this area.

Mme Gauthier: Au moment où on fait enquête sur une plainte en particulier, il y a des dossiers qui datent de plusieurs années. Il nous a donc fallu beaucoup de temps pour faire l'étude et ils leur a aussi fallu beaucoup de temps pour répondre à nos questions. Également, le processus de l'audition des plaintes était complètement nouveau pour eux. C'est la raison pour laquelle les réponses ont tardé à venir dans certains cas. Ce processus existe maintenant depuis trois ans. Les réponses viennent donc plus vite et c'est beaucoup plus facile en ce qui concerne les plaintes. Ce à quoi vous vous référez dans le rapport a trait aux plaintes et non aux questions que nous posons continuellement sur toutes sortes de sujets.

Mr. J.-J. Blais: If I might add to it as well, in the complaints process, there was an ongoing discussion that lasted for the better part of a year as to what the interface would be in terms of the exchange of information between CSIS and the various panels hearing the complaints. It included what sort of brief they would have to prepare, whether we would do all the research in order to hear the complaints or whether they would provide us with the initial statement and what would be the process we would follow up with.

As a result of the exchange and discussion, there were some delays that are reflected in that particular statement.

Mr. McGee: I would add a point to that. It came just at the point last year when we were kicked out because somebody else wanted the room we were in. We were in the process of explaining the process.

I would like to underline one point. We go in following the hearing of the confidential part of the testimony and then a tug of war starts and it is a tough confrontation. Our thrust is to tell as much as humanly possible to the applicant about the nature of the case against him. The service is resisting on the grounds that, by providing such information, they will reveal in some cases, human sources and information provided by people who were given an undertaking when they provided the information that it would not be revealed.

If a certain sort of statement is made about a person, it does not take too much imagination on the part of the subject person to know who the source of it was.

I have quoted in some of these hearings that line of poetry: "Never should the living judge too close the affection and too near the grudge." We are very aware of that and probe that area of these statements that are made about such individuals.

[*Traduction*]

Cela remonte à juin dernier. Pour ces questions en principe plus simples, est-ce que les délais sont désormais raccourcis? Vous aviez signalé en juin qu'il y avait un problème.

M. Atkey: Je demanderais à M^me^ Gauthier de vous répondre, car elle s'y connaît mieux que moi dans ce domaine.

Mrs. Gauthier: At the time we investigate a specific complaint we have to go through several years of files. Thus, it took us a lot of time to carry out the investigation, and it took them a lot of time also to answer our questions. Besides, this audit process was completely new for them. This is the reason for the delay in some cases. Now the process has been in place for the last three years. It takes us less time for the answers and it is much easier to deal with complaints. What you mentioned in the report concerns complaints and not the questions which are asked on all kinds of topics on a continuous basis.

M. J.-J. Blais: Permettez-moi également d'ajouter que dans le processus de plainte, il y a eu des discussions qui ont duré une bonne partie de l'année concernant l'interface qui serait établi pour l'échange d'informations entre le SCRS et les divers panels qui sont saisis des plaintes. On a parlé du genre de mémoire qu'il faudrait préparer, on s'est demandé si on devait faire toutes les recherches voulues pour entendre une plainte ou si l'on nous fournirait la déclaration originale, puis on s'est demandé quelle procédure on suivrait.

Cet échange de points de vue et ces discussions ont entraîné certains retards, comme en témoigne cette déclaration particulière.

M. McGee: Permettez-moi d'intervenir. À un moment donné l'an dernier, nous nous sommes fait sortir d'une salle parce que quelqu'un d'autre voulait y avoir accès. Nous étions en train de vous expliquer ce qui s'était passé.

Il y a un point que j'aimerais souligner. Une fois terminée la partie confidentielle du témoignage, nous intervenons pour nous engager ensuite dans une dure confrontation. On essaie de faire savoir à la personne qui présente la demande toutes les charges qui pèsent contre elle. Le service s'y oppose en arguant qu'en fournissant ce genre d'information, on risque de divulguer les sources de renseignement que l'on s'était engagé à garder confidentiels.

Lorsqu'on dit à quelqu'un «on nous a dit telle ou telle chose sur vous» cela ne prend guère de temps à l'intéressé pour savoir d'où proviennent les renseignements.

Lors de ces audiences, j'ai cité quelques vers: *Never should the living judge too close the affection and too near the grudge*. Nous en sommes fort conscients et c'est pourquoi nous voulons que les personnes qui ont fait l'objet d'une accusation soient en mesure de se défendre.

[*Text*]

Mr. Nicholson: Madam Gauthier, you are satisfied that, with respect to immigration citizenship cases, you have overcome that resistance to your satisfaction and that you are getting straightforward and timely answers to your questions.

Mme Gauthier: Oui, il semble y avoir beaucoup d'amélioration. Le processus fonctionne beaucoup mieux qu'au début.

Mr. Nunziata: Mr. Atkey, *The Journal* reported on Monday that a secret inquiry was under way into the erasure of the tapes. Can you confirm that an inquiry is going on?

Mr. Atkey: I am not aware of any secret inquiry, Mr. Nunziata.

Mr. Nunziata: Is there an inquiry?

Mr. Atkey: I am not aware of any inquiry.

Mr. Nunziata: Do you think there ought to be an inquiry?

Mr. Atkey: Not at the present time, Mr. Nunziata.

Mr. Nunziata: Are you concerned about any criminal wrongdoing in the erasure of the tapes?

• 1130

Mr. Atkey: Nothing I have heard in the briefings I have received or in response to the questions our committee has asked has caused me to believe there is anything by way of criminal conduct. This is not to say this might be revealed or disclosed in the future, based on information we have not had.

Mr. Nunziata: You know it is a criminal offence to swear a false affidavit. It is also a criminal offence to destroy evidence or to obstruct justice in any way. In trying to explain why a false affidavit was filed—the Atwal affidavit—the service said, on page 6 of an affidavit filed in the Federal Court:

> There was great pressure on law enforcement officials to find the persons responsible. Consequently, there was great pressure on members of the service, not only to provide relevant information to law enforcement authorities, but also to gather intelligence on related activities directed toward, or in support of, the threat or use of the serious violence for political objectives.

This is the service speaking immediately following the Air India investigation.

If that was the case, if the pressure was there to bring the people responsible to justice, why were they erasing tapes?

Mr. Atkey: The tape erasures, which I have spoken about today, took place before the Air India crash, and I

[*Translation*]

M. Nicholson: Relativement aux cas d'immigration, vous êtes convaincue, madame Gauthier, d'avoir vaincu cette résistance et désormais on vous donne des réponses directes et rapides à vos questions.

Mrs. Gauthier: Indeed, there seems to have been a lot of improvement. The process is working much better than at the beginning.

M. Nunziata: Monsieur Atkey, au *Journal* on a signalé lundi qu'une enquête confidentielle est en cours relativement à ces bandes effacées. Pourriez-vous confirmer si c'est le cas?

M. Atkey: Monsieur Nunziata, je n'ai entendu parler d'aucune enquête.

M. Nunziata: Fait-on enquête?

M. Atkey: Je ne suis pas au courant.

M. Nunziata: Pensez-vous qu'on devrait faire enquête?

M. Atkey: Pas pour l'instant, monsieur Nunziata.

M. Nunziata: Pensez-vous que le fait que ces bandes ont été effacées témoigne d'un acte criminel?

M. Atkey: Selon les renseignements que j'ai reçus et selon les réponses que le Comité à obtenues à ces questions, rien ne me laisse croire qu'il puisse y avoir eu un délit criminel. Rien n'empêche qu'un tel délit soit divulgué à l'avenir, suite à des informations ultérieures.

M. Nunziata: Comme vous le savez, c'est un délit criminel que de faire une fausse déclaration sous serment. C'est aussi un délit criminel que de détruire des preuves ou de faire obstacle au déroulement de la justice. Cherchant à expliquer le dépôt d'une fausse déclaration sous serment—la déclaration Atwal—le service a dit, à la page 6 d'une déclaration sous serment déposée auprès de la Cour fédérale:

> De fortes pressions se sont exercées sur les autorités policières pour que les coupables soient identifiés. En conséquence, les membres du service se sont cru obligés non seulement de fournir des renseignements pertinents aux autorités policières, mais aussi de recueillir des informations sur des activités connexes impliquant des menaces ou le recours à la violence grave à des fins politiques, sinon des activités à l'appui de telles mesures.

Voilà ce que le service a affirmé, tout de suite après l'enquête qui a suivi l'écrasement de l'avion d'Air India.

En pareil cas, si de telles pressions se sont exercées pour que les coupables soient identifiés, pourquoi le service a-t-il effacé les bandes?

M. Atkey: Les bandes dont j'ai parlé aujourd'hui ont été effacées avant l'écrasement de l'avion d'Air India, mais

[*Texte*]

am unable to comment fully about erasures that may have taken place following it.

Mr. Nunziata: Have you looked into the possibility that the false affidavit was put together because they were trying to cover up the incompetence surrounding the erasure of tapes? I am putting this forward just as a possibility that ought to be investigated: the service realized they had bungled by erasing tapes after the crash, and in order to correct the bungling, they put together a false affidavit to obtain the authority to wiretap a number of telephones.

Mr. Atkey: Nothing I have heard or seen or had explained to me would support the allegation you are advancing.

Mr. Nunziata: In view of the serious nature of this matter, do you not think there ought to be a criminal investigation?

Mr. Atkey: We are not in a position to either conduct or recommend the conduct of a criminal investigation, certainly at this point. After further inquiry, or if we receive information clearly disclosing criminal conduct, we will comment on whether it is criminal conduct by members of the service. If it goes beyond the service, of course, it is beyond anything we have the responsibility or the power to adjudicate.

Mr. Nunziata: Mr. Atkey, do you have full and complete confidence in the Canadian Security Intelligence Service relative to the Air India situation?

Mr. Atkey: We have a level of confidence now that would suggest we are getting a level of disclosure that for the present time is sufficient to cause us not to interfere in the ongoing investigation with a full inquiry that looks backward.

Mr. Nunziata: Can you answer the question? Do you have full confidence in them?

Mr. Atkey: I am not in a position to answer your question, other than as I have stated.

Mr. Nunziata: One can then draw the conclusion you do not have full confidence, and if you do not have full confidence, how can you expect the public to have full confidence?

The Chairman: Oh, come on!

Mr. Atkey: Mr. Nunziata, if you were in a court making that sort of allegation, you know what a judge would do. I am not going to resort to that.

Mr. Nunziata: We are concerned about the families of the victims and the public. You are asking us, as Members of Parliament, and through us, the people of Canada, to have confidence in a service. Let us put it all in perspective—false affidavits, the terrorist bombing at the Turkish Embassy, the airport hoax, the Punjabi Cabinet Minister—with all this information out there, you are asking the public to continue to have confidence. The

[*Traduction*]

il m'est impossible de commenter toute bande qui aurait été effacée à la suite de l'enquête.

M. Nunziata: N'avez-vous pas pensé que l'on a pu faire une fausse déclaration sous serment afin de camoufler l'incompétence dont le service avait fait preuve en effaçant les bandes? À mon avis, c'est une éventualité que l'on devrait envisager. Le service a compris qu'il avait fait erreur en effaçant certaines bandes après l'écrasement de l'avion, et pour corriger cette maladresse, il aurait déposé une fausse déclaration afin d'obtenir l'autorisation d'installer des tables d'écoute sur certains téléphones.

M. Atkey: Rien de ce que j'ai vu ou entendu, ni rien parmi les explications que l'on m'a fournies, ne m'autorise à accepter l'allégation que vous venez d'énoncer.

M. Nunziata: Vu la gravité de la question, ne croyez-vous pas qu'une enquête judiciaire soit justifiée?

M. Atkey: Nous ne sommes en mesure ni d'effectuer ni de préconiser une enquête judiciaire, sûrement pas à l'heure actuelle. S'il y a une autre enquête, ou bien si nous recevons des informations concernant un délit criminel manifeste, nous pourrons dire alors s'il y a eu délit criminel de la part du service. Si les choses vont plus loin que le service, bien entendu, cela dépasse nos attributions ou nos pouvoirs en matière d'adjudication.

M. Nunziata: Monsieur Atkey, avez-vous une confiance absolue envers le Service canadien du renseignement de sécurité pour ce qui est de l'affaire d'Air India?

M. Atkey: En ce moment, notre niveau de confiance est tel que ce qui a été divulgué jusqu'ici suffit pour ne pas justifier notre intervention dans une enquête en cours et pour ne pas remettre en cause toute l'enquête.

M. Nunziata: Pouvez-vous répondre à ma question? Avez-vous une confiance absolue envers le service?

M. Atkey: Je ne suis pas en mesure de répondre à votre question, autrement que de la façon dont je viens de le faire.

M. Nunziata: On peut donc tirer la conclusion que votre confiance n'est pas absolue, et si c'est le cas, comment pouvez-vous vous attendre à ce que le grand public ait une confiance absolue envers le service?

Le président: Allons!

M. Atkey: Monsieur Nunziata, si vous faisiez de telles allégations au cours d'un procès, vous savez fort bien ce que le juge ferait. Je ne vais pas m'abaisser à cela.

M. Nunziata: Nous nous intéressons aux familles des victimes et au grand public. Vous nous demandez, en tant que députés du Parlement, et par notre entremise, vous demandez à la population canadienne d'avoir confiance en ce service. Mettons les choses en perspective—fausses déclarations sous serment, plasticage par des terroristes à l'Ambassade de la Turquie, l'incident mystérieux à l'aéroport, le ministre du Cabinet du Punjab—malgré

[*Text*]

investigation is ongoing and the public should continue to have confidence in the Canadian Security Intelligence Service. Do you not think this is asking a little too much at this point in time?

Mr. Atkey: I do not think it is responsible for me, as chairman of the Security Intelligence Review Committee, to call the service a "Mickey Mouse" operation, because it is not. It is doing an important job for Canadians. It is doing a difficult job for Canadians, and it is our collective judgment, as a committee, that the service be permitted to get on with assisting the RCMP in the investigation.

Mr. McGee: In response to the general question, there have been successes in CSIS and there have quite clearly been failures. We have seen our function to point out both, and we have and will continue to do so.

Mr. Nunziata: Getting back to the Atwal affidavit, is there anything stopping your committee from looking into any criminal wrong doing in the putting together of that false affidavit? Are you satisfied that this case is closed, or does anything else have to be investigated in terms of that false affidavit?

• 1135

Mr. Atkey: I think the case is far from closed. There have been disciplinary proceedings taken recently with regard to that case and they are ongoing. The investigation of the inspector general is ongoing. The case is far from closed.

There is one point I do have to make and I should have made it earlier. I think Mr. Robinson made it. It is that this is a security intelligence organization. It is not a law enforcement agency. It collects intelligence under some very strict rules. It can only collect information that is strictly necessary. It is not collecting evidence; this is the job of the police. It can assist the police in collecting evidence, but it is the police who get the evidence.

CSIS gets information and that is where you have this misunderstanding. I may say the misunderstanding is not only among Members of Parliament, but also among Crown prosecutors. I think it is among provincial police also. With genuine frustration, they ask CSIS for the evidence because they want to prosecute. CSIS has to say it does not collect evidence, but rather collects security intelligence information.

Mr. Nunziata: Sir, in the Atwal case they had gathered evidence that was going to be used in a court of law as a result of a false affidavit sworn by CSIS. As a result of that, criminal proceedings against nine individuals for conspiracy to murder were stayed.

Mr. Atkey: Correct.

[*Translation*]

toutes ces divulgations, vous demandez au grand public de conserver sa confiance envers le service. L'enquête se poursuit et le grand public doit toujours faire confiance au Service canadien du renseignement de sécurité. Ne croyez-vous pas que c'est trop demander à ce moment-ci?

M. Atkey: À titre de président du Comité d'examen du renseignement et de la sécurité, je manquerais de sérieux si je disais qu'il s'agit d'un service à la Tintin, ce qu'il n'est pas. Le service accomplit une tâche importante pour tous les Canadiens. Il fait un travail délicat au nom des Canadiens, et c'est pourquoi le Comité, à titre collectif, a jugé bon de permettre au service de continuer à fournir son concours à l'enquête menée par la GRC.

M. McGee: En réponse à cette question d'ordre général, je dirais que le SCRS a manifestement eu sa part de réussites et d'échecs. Notre devoir, c'est de signaler les uns et les autres, et nous continuerons à agir ainsi.

M. Nunziata: Pour en revenir à la déclaration d'Atwal, le Comité voit-il quelque empêchement à vérifier s'il y a eu délit criminel lors du dépôt de cette fausse déclaration sous serment? Le Comité est-il persuadé que l'incident est clos, ou bien croit-il que l'enquête doive se poursuivre pour ce qui est de cette fausse déclaration?

M. Atkey: Je crois que l'incident est loin d'être clos. On a pris récemment des mesures disciplinaires à cet égard, et elles se poursuivent. L'enquête menée par l'inspecteur général se poursuit. L'incident est loin d'être clos.

Il y a une remarque que je tiens à faire et que j'aurais dû faire plus tôt. Je crois que M. Robinson l'a faite. Elle a trait au fait qu'il s'agit d'un organisme de renseignement et de sécurité, non pas d'un corps policier. Il doit recueillir des renseignements tout en s'astreignant à des règles très strictes. Il ne peut que recueillir les renseignements qui sont strictement nécessaires. Il ne recueille pas de preuves; c'est l'affaire de la police. Il peut aider la police à recueillir des preuves, mais c'est la police qui doit se charger de ce travail.

Le SCRS obtient des renseignements, et c'est la raison de ce malentendu. Ce malentendu existe non seulement parmi les députés fédéraux, mais aussi parmi les procureurs généraux. Je crois qu'il existe aussi parmi les membres de la Sûreté provinciale. Lorsqu'ils sont vraiment frustrés, ils demandent au SCRS de lui fournir les preuves voulues, pour que l'on puisse intenter des poursuites. Le SCRS doit leur dire qu'il ne peut recueillir des preuves, mais simplement des informations sur la sécurité.

M. Nunziata: Monsieur, dans l'affaire Atwal, le service avait recueilli des preuves que l'on devait produire au cours du procès, à la suite de la fausse déclaration faite par le SCRS. Résultat, des poursuites au criminel intentées contre neuf personnes pour complot et assassinat ont fait l'objet d'un non lieu.

M. Atkey: Exact.

[*Texte*]

Mr. Nunziata: You are very closely interwoven and intertwined with criminal prosecution. For you to suggest that you are just out there to gather intelligence and to listen to telephone calls is nonsense. In the Atwal case, nine people will not be prosecuted because of the incompetence and the bungling of the service, which you are responsible to monitor.

Mr. J.-J. Blais: Mr. Nunziata, it is not nonsense. The distinction is quite clear and the fact is that the warrant process under the Canadian Security Intelligence Service Act is different from the warrant process under the Criminal Code.

Mr. Nunziata: Evidence is evidence.

Mr. J.-J. Blais: It is not. It is information that is collected. This is why there is more latitude given to the security service to collect security intelligence. The motive is not criminal prosecution; it is the collection of intelligence relating to national security. They are two different purposes and two different functions.

The difficulty is the one you have identified in the Atwal case. There is the confrontation of the two processes in one individual case where the proximity was allowed to get closer than had been the norm. That created the difficulties you encountered. We are very much aware of the necessity of being very, very vigilant in terms of the whole warrant obtention process and that is one of the major areas we are concerned with, more so now with the Atwal situation.

However, you cannot deal with the Atwal situation when you are referring to Air India. The process that was undertaken by CSIS, in terms of collecting the information, is the normal process. The recycling of the tapes is in the order that is permitted under the statute and is directed by the superiors in Ottawa. There is pursuance of the investigation by us, by asking more precise questions. There will be additional questions asked, and if you have additional suggestions to make, we would be pleased to receive them. The process is a normal process that has been followed by CSIS.

I would be very surprised if the hypothesis that was advanced that somehow there was a cover up in the process of the recycling of the tapes were to be substantiated, because in my view it is so remote to the process that was engaged as to be highly improbable.

Mr. Atkey: Mr. Chairman, without detracting from Mr. Nunziata's time—

The Chairman: His time has expired now.

Mr. Atkey: If we have detracted from his time with an unduly lengthy response, I think he should be allowed to ask another question or two in fairness to him, but that is your decision, Mr. Chairman.

I do want to give you a brief anecdote, which may be helpful in understanding the distinction Mr. Blais was explaining. About eight months ago there was another

[*Traduction*]

M. Nunziata: Vos attributions sont étroitement liées aux poursuites intentées au criminel. C'est absurde de votre part que de laisser entendre que le service ne fait que recueillir des renseignements et écouter des conversations téléphoniques. Dans l'affaire Atwal, neuf personnes vont échapper aux poursuites à cause de l'incompétence et de la maladresse du service, dont vous devez assumer la surveillance.

M. J.-J. Blais: Monsieur Nunziata, cela n'est pas absurde. On fait une distinction très nette entre les pouvoirs accordés en vertu de la Loi régissant le Service canadien du renseignement de sécurité et les pouvoirs que confère le Code criminel.

M. Nunziata: Une preuve, c'est une preuve.

M. J.-J. Blais: Pas du tout. Ce sont des renseignements qui sont recueillis. Voilà pourquoi le Service de sécurité dispose de plus de latitude lorsqu'il s'agit de recueillir des renseignements sur la sécurité. Ce n'est pas en vue d'un procès, mais afin d'assurer la sécurité nationale. Il s'agit là de deux fins différentes et de deux fonctions différentes.

La difficulté, c'est celle qui a surgi dans l'affaire Atwal. Il s'agit de deux processus qui s'affrontent dans une même cause, alors que la ligne de démarcation entre les deux s'est estompée beaucoup plus qu'à l'ordinaire. Voilà ce qui est à l'origine des difficultés dont vous avez fait mention. Nous sommes des plus conscients de la nécessité qu'il y a d'être très vigilants pour ce qui est de l'exécution des pouvoirs, et c'est là l'une des choses importantes qui nous préoccupent, surtout depuis l'affaire Atwal.

On ne peut toutefois mettre dans le même panier l'affaire Atwal et l'affaire d'Air India. Lorsque le SCRS a entrepris de recueillir des informations, il l'a fait dans le cadre de ses pouvoirs normaux. Le recyclage des bandes est quelque chose que la loi autorise et qui est le fait des autorités supérieures à Ottawa. Il y a le fait que nous poursuivons l'enquête en posant des questions plus précises. D'autres questions complémentaires seront posées, et si vous avez d'autres propositions à faire, nous les accueillerons volontiers. Le processus qu'a suivi le SCRS est tout à fait normal.

Je serais des plus étonné si l'on corroborait l'hypothèse qui a été énoncée, soit que l'on ait voulu camoufler l'affaire en recyclant des bandes, car cela est si étranger au processus que l'on a suivi que la chose me semble tout à fait invraisemblable.

M. Atkey: Monsieur le président, sans vouloir empiéter sur le temps accordé à M. Nunziata. . .

Le président: Son temps est écoulé.

M. Atkey: Si son temps est écoulé parce que j'ai fait des réponses trop longues, je crois qu'on pourrait lui permettre de poser une ou deux autres questions, pour être juste envers lui, mais c'est à vous de décider, monsieur le président.

Permettez-moi de vous citer une brève anecdote, qui vous permettra peut-être de saisir la distinction que M. Blais vient de faire. Il y a huit mois, environ, Radio-

[*Text*]

CBC and *The Globe and Mail* story about the preservation of tapes that contained solicitor-client communications on the west coast. For some reason—and this all came out because of instructions related to Air India—tapes were preserved that contained communications between a lawyer and his client, which, under the special terms of the court order, is subject to special protections requiring review only by the regional director.

• 1140

The executive director of the Canadian Civil Liberties Association and a west coast lawyer who is a Member of Parliament were up in arms about this retention of tapes that violated a basic civil liberty of individuals. It was carried out and a mistake was made in the preservation of materials that should have been destroyed and tapes that should have been erased because of an abiding concern by the service about conducting the Air India investigation to the fullest.

I think the story typifies the dilemma the service finds itself in. They are damned if they do and damned if the do not. They tried to protect the information, but they overstepped the rules we had set and you have set by your definition in section 12 of the act, saying the service can only collect and retain strictly necessary information. If in future, at the five-year review, you find the definition in section 12 is too tough and somehow the service is destroying too much, it lies on your head to change it. We are satisfied that the service is carrying out its mandate of file destruction and tape erasure in accordance with the act you passed.

Mr. Robinson: You do not know the answer; you have admitted it.

Mr. McGee: I wanted to come back to a point you raised and perhaps this will provide the opportunity. In reference to the flawed warrant, in our report we recommended an additional safeguard. We described it as a devil's advocate and it was a proposal in this report which the Osbaldeston group concurred with. They came at it in a slightly different way than we had in mind when we proposed it.

I do not know if the existence of a devil's advocate in the system might have prevented what happened with that flawed warrant, but at least from our point of view it was an additional safeguard in a most sensitive area.

Mr. Lawrence: Other than your suggestion about a devil's advocate in the process, Mr. Atkey, are you suggesting to us that the legislative mandate of the service or of your committee is not good enough, broad enough or comprehensive enough?

Mr. Atkey: It could lead to a 15-minute response, which I am not going to do. I think the act is a brave

[*Translation*]

Canada et le *Globe and Mail* ont fait un reportage au sujet de la conservation de bandes qui renfermaient des entretiens entre un avocat et son client sur la côte ouest. Pour une raison quelconque—et cela est venu au jour en raison des instructions ayant trait à Air India—on a conservé des bandes qui renfermaient des entretiens entre un avocat et son client, alors que, selon un arrêté particulier d'un tribunal, ces entretiens sont assujettis à des précautions spéciales et ne peuvent être divulgués qu'au directeur régional.

Le directeur administratif de l'Association canadienne des libertés civiles, ainsi qu'un avocat de la côte ouest qui est aussi député fédéral, ont tous deux crié sur tous les toits que le fait de garder ces bandes empiétait sur la liberté fondamentale et les droits civils des particuliers. Le service a fait erreur en gardant des bandes qui auraient dû être effacées, parce qu'il était sous l'influence de l'enquête au sujet d'Air India qu'il devait mener au mieux de ses moyens.

Pour moi, cela illustre bien la difficulté dans laquelle le service se trouve. Quoi qu'il fasse, il est toujours blâmé. Il a essayé de protéger l'information, mais il a désobéi aux règles que vous-mêmes et nous-mêmes avions établies, selon l'article 12 de la loi, où l'on stipule que le service ne peut que recueillir et conserver les informations strictement nécessaires. Si, à l'avenir, lors de l'examen quinquennal, vous trouvez que la définition qui se trouve à l'article 12 est trop stricte et que le service détruit trop de choses, il vous incombe de le modifier. Nous sommes persuadés que le service remplit ses attributions concernant la destruction des dossiers et l'effacement des bandes conformément à la loi que vous avez adoptée.

M. Robinson: Vous ignorez ce qu'il en est; vous l'avez même admis.

M. McGee: Permettez-moi de revenir sur une remarque que vous avez faite, cela va peut-être éclairer les choses. Pour ce qui est de l'ordonnance erronée, nous avons préconisé des garanties additionnelles dans notre rapport. Nous faisant l'avocat du diable, nous y avions fait une proposition que le groupe Osbaldeston a entérinée. Ce groupe l'a toutefois formulée de façon un peu différente de ce que nous avions à l'esprit lorsque nous l'avons proposée.

J'ignore si l'existence d'une telle sauvegarde aurait empêché ce qui s'est produit à l'égard de l'ordonnance erronée, mais à tout le moins, à notre avis, il s'agissait d'une sauvegarde additionnelle dans un domaine des plus délicats.

M. Lawrence: Mise à part votre proposition concernant l'existence d'une telle sauvegarde, monsieur Atkey, nous laissez-vous entendre que le mandat législatif du service ou de votre comité ne soit pas suffisamment complet ou exhaustif?

M. Atkey: Ma réponse pourrait prendre une quinzaine de minutes, ce que je n'ai pas l'intention de faire. Le

[*Texte*]

attempt to forge new ground, but as a committee, if asked by Parliament, we will have some comments about how the act is working.

I understand the service will be preparing their own materials about how the act is worded. With five years' experience, there will be some room for improvement.

Mr. Lawrence: Bear in mind that so far as our eyes, ears and noses are concerned and so far as the service is concerned, you are our agent. After a few years of operation, there is always the danger of you getting too palsy-walsy with the people you are supposed to supervise and monitor for us.

I am a little concerned about some of the comments made here this morning and the allegation that perhaps the board is turning a little toothless. Then we have Mr. McGee coming back and talking about root canal work and drilling. I hope you do not need a dental degree to be able to take part in these discussions.

Mr. Nunziata: So long as we are not frozen out.

Mr. Lawrence: Just do not make the whole operation too antiseptic for us.

With some trepidation in view of your warning to us, let me get back to the tapes again. Originally somebody had to make an affidavit, presumably so intrusive devices could be used or surveillance could be made. I hope that I am not being unfair here in regard perhaps to the Sikh community in Vancouver. Intrusive devices presumably were then placed in respect of some individuals in that community. Were the Atwal affidavits in relation to that original application for intrusive devices? The Atwal situation had nothing to do with the situation that eventually resulted in the tapes we are all discussing here this morning, did it?

• 1145

Mr. Atkey: I do not think we are at liberty to disclose operational relationships of that sort, Mr. Lawrence.

Either to confirm or to deny them I think would be to reveal information that would be prejudicial to the ongoing operations of the service. I do not mean it would protect them in a genuine way. We did review the Atwal warrant and the supporting affidavit in front of it, an affidavit sworn by a senior executive officer in the service based on information provided to him from the field.

Mr. Lawrence: Okay, but let me get back to the tapes in question. There obviously had to be a warrant for those tapes to be made.

Mr. Atkey: Correct.

Mr. Lawrence: Have you taken a look at that warrant and that information?

[*Traduction*]

législateur devait faire oeuvre de pionnier, je crois, mais si le Parlement demande son avis à notre Comité, ce dernier aura des remarques à faire quant à l'application de la loi.

Je crois comprendre que le service est aussi en train de préparer une documentation au sujet de cette loi. Au bout de cinq ans, je crois qu'il y a possibilité d'amélioration.

M. Lawrence: N'oubliez pas que, pour ce qui est de nous-mêmes et pour ce qui est du service, vous êtes notre agent. Au bout de quelques années, il y a toujours le risque que vous soyez en trop bons termes avec les gens que vous êtes censés surveiller et superviser pour notre compte.

Je m'inquiète un tant soit peu des commentaires que j'ai entendus ce matin et des allégations concernant le manque de mordant du Comité d'examen. Ensuite, M. McGee a fait allusion à des mesures draconiennes sur le plan dentaire. J'espère bien qu'il ne faut pas avoir un diplôme dans les arts dentaires pour pouvoir prendre part à ces discussions.

M. Nunziata: D'abord qu'on ne vous coud pas la bouche.

M. Lawrence: Il ne faudrait pas que l'opération soit trop hygiénique pour nous.

En dépit du trouble qu'a provoqué votre avertissement, permettez-moi de revenir à la question des bandes. Au départ, quelqu'un devait faire une déclaration sous serment, afin d'obtenir l'autorisation, j'imagine, de placer des tables d'écoute ou d'effectuer une certaine surveillance. J'espère ne pas être injuste vis-à-vis de la communauté Sikh de Vancouver. On a probablement alors installé des dispositifs de surveillance de certains de ces individus. Les déclarations sans serment d'Atwal avaient-elles un rapport avec cette demande initiale de mise sur écoute? La situation Atwal n'avait rien à voir avec les enregistrements dont nous parlons ce matin, n'est-ce pas?

M. Atkey: Je ne crois pas que nous ayons la liberté de discuter de ce genre de rapports opérationnels, monsieur Lawrence.

Le confirmer ou le démentir, ce serait, je pense, révéler des informations préjudiciables au bon fonctionnement de notre service. Il ne bénéficierait plus d'une authentique protection. Nous avons vérifié le mandat Atwal et l'affidavit sur lequel il était fondé, une déclaration rédigée sous serment par un jeune agent supérieur du Service sur la base de renseignements qui lui avaient été communiqués par les agents de terrain.

M. Lawrence: Bon, mais revenons aux enregistrements. Pour les faire, il fallait bien un mandat.

M. Atkey: Exact.

M. Lawrence: Avez-vous vérifié ce mandat et ces renseignements?

[*Text*]

Mr. Atkey: We have looked at all the warrants.

Mr. Lawrence: You are satisfied they are proper, because you have made no report to us about it.

Mr. Robinson: The affidavits would support him.

Mr. Lawrence: That is right. The warrant procedure there presumably in your mind was not defective in any event.

Mr. Atkey: We have seen no defects in the warrant procedure. As the Atwal case has taught us and taught the service, nothing is fail-safe. I defy anybody to read the warrant and the Atwal affidavit, or the affidavit in that case in support of the warrant application, to show the discrepancy or the manufacturing of facts. It is behind the affidavit that you have to start probing.

Mr. Lawrence: The whole Air India situation is obviously a pretty touchy and perhaps even still, at this stage, but not later on, a fairly delicate thing as far as the ongoing investigation is concerned.

We get the point, in any event. A warrant was applied for; there was at least an affidavit in support of that and a court approval of it after it went through the procedures.

Mr. J.-J. Blais: There may have been more than one warrant, and that is where the difficulty lies.

Mr. Lawrence: May we merely suggest to you on our behalf that you take a very intensive look at this eventually when you get around to it?

Mr. Atkey: I accept that, Mr. Lawrence. That is part of the relationship we hopefully have with this committee, and your message today from all sides is loud and clear.

Mr. Lawrence: Let us say, just for hypothetical reasons, an intrusive device or more than one intrusive device is planted and information comes along. This is long before the tragedy. Somehow or other, somewhere along the line, somebody makes a conclusion that there is a connection there. Did you people actually hear the tapes at any time?

Mr. Atkey: No.

Mr. Lawrence: Did you people actually read the transcript of the tapes? There is confusion in the minds of some of the members here regarding this term "intelligence product" you keep talking about. Some of us are not up on the terminology of spies and surveillance and what not. There presumably was a transcript made of the tapes.

Mr. Atkey: It should not surprise you, Mr. Lawrence, that many of the tapes are in a foreign language none of the committee members understand.

Mr. Lawrence: All right, but there is a translation—

Mr. Atkey: Secondly, there is a translation, which is in a written form, and sometimes the product we would see would be not the actual transcript but a précis or a summary or excerpts from the product.

[*Translation*]

M. Atkey: Nous avons vérifié tous les mandats.

M. Lawrence: Vous êtes convaincus qu'ils sont en règle, puisque vous n'avez pas fait de rapport à ce sujet.

M. Robinson: Les affidavits le confirment.

M. Lawrence: C'est exact. À votre avis, la procédure suivie pour les mandats était parfaitement correcte.

M. Atkey: Elle nous a semblé tout à fait correcte. Comme l'affaire Atwal nous l'a montré et l'a montré au Service, on n'est jamais à l'abri d'une défaillance. Je défie qui que ce soit de lire le mandat et l'affidavit Atwal ou l'affidavit sur lequel s'appuyait la demande de mandat et d'y trouver un écart ou une déformation des faits. C'est par-delà l'affidavit qu'il faut chercher.

M. Lawrence: Toute cette affaire d'Air India est manifestement très délicate et pose même peut-être encore à ce stade, mais pas à l'avenir, un problème assez délicat pour ce qui est de l'enquête en cours.

Quoi qu'il en soit, nous comprenons. On a demandé un mandat sur la base d'une déclaration sans serment et l'autorisation a été donnée par un tribunal après le déroulement de la procédure normale.

M. J.-J. Blais: Il y a peut-être eu plus d'un mandat, et c'est là que se pose le problème.

M. Lawrence: Pourrions-nous simplement vous demander d'étudier cette question de très près quand vous en aurez l'occasion?

M. Atkey: Certainement, monsieur Lawrence. Je le ferai dans le cadre des bons rapports que nous avons, je l'espère, avec votre comité, et le message que vous nous adressez tous aujourd'hui est parfaitement clair.

M. Lawrence: Supposons à titre purement spéculatif qu'on installe une ou plusieurs tables d'écoute et qu'on obtienne ainsi certains renseignements. C'est bien avant la tragédie. À un moment donné, quelqu'un se dit qu'il y a une piste. Avez-vous eu l'occasion d'écouter une fois les enregistrements?

M. Atkey: Non.

M. Lawrence: Avez-vous lu la transcription de ces enregistrements? Certains des membres du comité se posent des questions sur cette notion de «produit du renseignement» dont vous parlez sans arrêt. Nous ne sommes pas tous très au courant de la terminologie utilisée par les services d'espionnage et de surveillance etc. J'imagine qu'on a retranscrit ces enregistrements.

M. Atkey: Vous ne serez pas étonné d'apprendre, monsieur Lawrence, qu'un grand nombre des enregistrements sont dans une langue étrangère que ne comprend aucun des membres du comité.

M. Lawrence: Certes, mais il y a une traduction. . .

M. Atkey: Deuxièmement, il y a une traduction écrite, et quelquefois ce que nous lisons, ce n'est pas le texte intégral, mais un simple résumé ou des extraits.

[*Texte*]

Mr. Robinson: Made by CSIS.

Mr. Atkey: Yes.

Mr. Lawrence: This is exactly the point I am leading to: you have not seen the actual translation of the actual transcript?

Mr. Atkey: That is correct.

Mr. Lawrence: Okay. May we hope that some time when you do get into this you will—

Mr. Atkey: It is a fair request.

• 1150

Mr. Lawrence: —make your conclusions as to whether or not there was evidence there, or warning there, or advance information there, that somebody should have been sharper as far as determining whether this would eventually end in the tragedy it did end in?

Mr. Atkey: On repeated briefings this has been our principal thrust: What did you know before it took place? What steps could you have taken to prevent the disaster based on information you had that you did not take?

Mr. Lawrence: Or what information did you have that should have led you to conclusions?

Mr. Atkey: Correct.

From a few days after the disaster to as recently as this morning, we have asked those types of questions. We have been looking for that information, and we have, I must say, not seen any evidence of an attempt to cover up information. The service has been fairly forthcoming. We see no evidence they have altered documents or changed transcripts or tried to hide things from us.

As I have indicated so far, we have seen no evidence at this point that the materials on the tapes that were erased left somehow an information gap important either in the ongoing investigation or as an advance warning.

Mr. Lawrence: No, let me clarify—

Mr. Atkey: If we had, we would be screaming from the rooftops.

Mr. Lawrence: I do not think that some of us anyway are imputing a cover up. Those allegations have been made elsewhere but not from this side of the room, but I think we all are concerned about carelessness or outright negligence in this matter. When eventually the inquiry we hope you are going to conduct is all over, you will be asking just exactly some of these questions.

Let me get back to the terminology here. I think this is part of the nub of the thing. You are talking about an intelligence product as a result of these tapes. Presumably there was an intelligence product available. Then in the normal course of procedures, because the product was available, the tapes were destroyed. Now, the intelligence

[*Traduction*]

M. Robinson: Réalisé par le SCRS.

M. Atkey: Oui.

M. Lawrence: C'est exactement ce que je voulais dire: vous n'avez pas lu la traduction véritable de la transcription véritable?

M. Atkey: C'est exact.

M. Lawrence: Bon. J'espère que quand vous vous pencherez sur cette question, vous pourrez. . .

M. Atkey: Certainement.

M. Lawrence: . . . déterminer exactement s'il y a eu ou non des renseignements ou un avertissement ou des indices préalables qui auraient dû inciter quelqu'un à se douter un peu plus de la tragédie qui s'est finalement produite?

M. Atkey: C'est essentiellement cette question que nous avons posée lors des séances d'information: que saviez-vous à l'avance? Qu'auriez-vous pu faire d'après ces informations que vous n'avez pas fait?

M. Lawrence: Ou quels sont les renseignements dont vous disposiez qui auraient pu vous permettre de tirer des conclusions?

M. Atkey: Exact.

Nous avons commencé à poser ces questions quelques jours après la catastrophe et jusqu'à ce matin encore. Nous avons essayé d'obtenir ces informations et je dois dire que nous n'avons pu constater aucune trace de tentative de dissimulation d'informations. Le service a été assez coopératif. Rien n'indique qu'il ait modifié des documents ou des transcriptions ou essayé de nous cacher quoi que ce soit.

Encore une fois, jusqu'à présent, nous n'avons aucune raison de penser que les informations enregistrées qui ont été effacées nous privent de renseignements importants en ce qui concerne l'enquête en cours ou les renseignements obtenus avant la catastrophe.

M. Lawrence: Non, je précise. . .

M. Atkey: Si c'était le cas, nous ferions un véritable scandale.

M. Lawrence: Je crois que personne ne parle ici de dissimulation. Ce sont des accusations qui ont été portées ailleurs, mais certainement pas de ce côté-ci de la pièce, mais je crois que ce qui nous préoccupe tous, c'est la désinvolture ou la négligence coupable dont on a fait preuve ici. Lorsque vous réaliserez votre propre enquête, c'est exactement le genre de question que vous poserez.

Revenons à la question de la terminologie. Je crois que c'est un élément central. Vous parlez de produits du renseignement obtenus grâce à ces enregistrements. J'imagine qu'il y avait un produit du renseignement. Ensuite, normalement, comme ce produit était disponible, on a détruit les enregistrements. Or, ce

[*Text*]

product that you are talking about is a summary of a translation of a transcript of the case.

Mr. Atkey: Or the transcript itself.

Mr. Lawrence: Or the transcript itself, okay, but you have not seen the transcript yet.

Mr. Atkey: We have not.

Mr. Lawrence: No. We then get to the final question as far as evidence is concerned and information is concerned.

Have you yet determined or will you undertake to determine on our behalf whether those tapes, that intelligence product, that translation, or those transcripts could have ever actually been used as evidence in a court as far as the prosecution is concerned?

Mr. Atkey: We will undertake to do that, Mr. Lawrence. I have asked those questions. I have asked that question as late as this morning, and I have received an assurance there were no information gaps related to the ongoing investigation, certainly in the tapes erased prior to the disaster.

I have not gone in there and spent the time reading, and the committee and its staff have not gone in yet at this stage. We may in future go in to make an independent determination that all was done that could have been done.

Mr. Lawrence: I would hope it would be stronger than that. I suggest to you that the consensus among the members of this committee at least is it should not be that you "may" do it but rather that you "will" do it. There are enough concerns here, especially in relation to the fact that you have asked some simple questions on November 11 and here it is December 17 and you still have not received any answers.

Mr. Atkey: We have received some answers, in fairness to the service, Mr. Lawrence.

Mr. Lawrence: Okay.

Mr. Atkey: To go back to where I began, you have to draw judgment in these things, and we are drawing a judgment as of today.

Your comments and your expressions of concern are helpful to us. We do not see you in any way in an adversarial role, but also the judgment we have drawn as a committee is that as of today. If we were to launch a full-scale inquiry, that has an impact of forcing agencies and individuals to hunker down, to start on concentrating on defending themselves rather than finding the wrongdoers.

Mr. Lawrence: I am taking that as a given.

• 1155

Mr. Atkey: We think the priority today should be the continuing investigation. The other matter is not lost sight of, we assure you.

[*Translation*]

produit du renseignement dont vous parlez est un résumé d'une traduction d'une transcription de l'enregistrement.

M. Atkey: Ou la transcription elle-même.

M. Lawrence: Ou la transcription elle-même. Bon, mais vous ne l'avez pas encore vue.

M. Atkey: Non.

M. Lawrence: Non. Nous en arrivons donc à la dernière question sur les preuves et les renseignements.

Avez-vous vérifié ou pouvez-vous vous engager à vérifier pour nous si ces enregistrements, ce produit du renseignement, cette traduction ou ces transcriptions auraient pu être utilisés comme pièces à conviction devant les tribunaux?

M. Atkey: Nous allons le faire, monsieur Lawrence. J'ai moi-même posé la question, pas plus tard que ce matin encore, et on m'a assuré qu'il ne manquait aucun élément d'information pour l'enquête en cours, en tout cas pour ce qui est des enregistrements effacés avant la catastrophe.

Je ne suis pas encore allé lire tout cela, et le comité et son personnel ne l'ont pas encore fait. Nous allons peut-être essayer de déterminer de façon indépendante à l'avenir si l'on a vraiment fait tout ce qui pouvait être fait.

M. Lawrence: J'aimerais que vous fassiez preuve de plus de rigueur que cela. Je pense que les membres du comité sont tous d'accord pour estimer que non seulement vous pourriez «peut-être» le faire, mais que vous «devez» le faire. Nous nous posons de sérieuses questions, notamment sachant que vous avez posé des questions élémentaires le 11 novembre et que le 17 décembre vous n'avez toujours pas obtenu de réponse.

M. Atkey: Soyons justes pour le service, monsieur Lawrence, nous avons reçu certaines réponses.

M. Lawrence: Bon.

M. Atkey: Pour revenir à mon point de départ, il faut se prononcer sur ces affaires, et nous nous prononçons aujourd'hui.

Vos commentaires et votre souci d'information nous sont utiles. Nous ne vous considérons nullement comme un adversaire, mais le jugement que nous tirons est notre jugement d'aujourd'hui. Si nous devions lancer une enquête à grande échelle, nous obligerions les services et les individus à se replier, à se concentrer sur leur propre défense plutôt que sur la recherche des malfaiteurs.

M. Lawrence: Je pense que c'est un fait.

M. Atkey: Nous pensons qu'il faut donner aujourd'hui la priorité à la poursuite de l'enquête. Je vous assure que nous ne perdrons pas de vue l'autre aspect de la question.

[*Texte*]

Mr. Nunziata: Mr. Atkey, when did your committee first become aware of the erasure of the tapes? Was it as a result of the CBC investigation?

Mr. Atkey: We began hearing rumours from a variety of sources, primarily journalists, of an erasure of tapes in late October. We received confirmation of the erasure on November 11.

Mr. Nunziata: Do you think the service ought to have informed your committee as soon as they became aware? Why did they not?

Mr. Atkey: As soon as we became aware of the allegations, we asked the service for a report. Because of the delicacy of the matter, you will understand, they said they preferred to get it in person. The first time the committee was together as a whole—you will appreciate we operate in collegial fashion and we come from different parts of the country—was on November 11 in Vancouver.

Mr. Nunziata: Have you discussed this matter with the Solicitor General?

Mr. Atkey: No, I have not.

Mr. Nunziata: Is there any reason why you have not?

Mr. Atkey: I am not an adviser to the Solicitor General. I do not review the Solicitor General. He is capable of looking after himself.

Mr. Nunziata: Are you aware of the proceedings in the House of Commons during Question Period on Tuesday?

Mr. Atkey: I watch them occasionally.

Mr. Nunziata: Are you aware the Solicitor General has refused to answer any questions whatsoever relative to the tapes?

Mr. Atkey: I was advised the Solicitor General was asked questions. I was not advised of his answers. I learned of those this morning.

I do not watch Question Period very often, Mr. Nunziata. Having spent a little time in the House—

Mr. Nunziata: I can understand.

The Solicitor General says even answering any questions related to the tapes might hinder the criminal investigation. Today your committee has answered questions relative to the tapes. This suggests to me that if we accept the Solicitor General's position, you, by answering questions, have compromised the criminal investigation. Have you?

Mr. Atkey: It is not for me to say. I am not conducting the criminal investigation. In my comments I hope I have been as honest and as forthright as I can be. At the same time I recognize the delicacy of the continuing investigation. That was the principal thrust of my opening remarks and I think the general tenor of what we said.

[*Traduction*]

M. Nunziata: Monsieur Atkey, quand votre comité s'est-il rendu compte que les enregistrements avaient été effacés? Est-ce à la suite de l'enquête de Radio-Canada?

M. Atkey: Nous avons entendu parler de l'effacement des enregistrements fin octobre, de diverses sources, essentiellement des journalistes. Nous en avons eu confirmation le 11 novembre.

M. Nunziata: Pensez-vous que le Service aurait dû en informer votre comité dès qu'il s'en est rendu compte? Pourquoi ne l'a-t-il pas fait?

M. Atkey: Dès que nous avons appris ces accusations, nous avons demandé un rapport au Service. Étant donné le caractère délicat de l'affaire, vous le comprenez bien, ils nous ont répondu qu'ils préféraient en parler personnellement. La première réunion de l'ensemble du comité—comme vous le savez, nous avons une organisation collégiale et nous venons de diverses parties du pays—a eu lieu le 11 novembre à Vancouver.

M. Nunziata: Avez-vous discuté de la question avec le solliciteur général?

M. Atkey: Non.

M. Nunziata: Y a-t-il une raison à cela?

M. Atkey: Je ne suis pas conseiller auprès du solliciteur général. Ce n'est pas à moi de vérifier ce qu'il fait, il en est parfaitement capable lui-même.

M. Nunziata: Êtes-vous au courant de ce qui s'est dit mardi à la Chambre des communes, durant la Période des questions?

M. Atkey: Je la regarde quelquefois.

M. Nunziata: Savez-vous que le solliciteur général a refusé de répondre à quelque question que ce soit sur ces enregistrements?

M. Atkey: On m'a dit qu'on avait posé des questions au solliciteur général. On ne m'a pas parlé de ses réponses. J'en ai entendu parler seulement ce matin.

Je ne regarde pas souvent la Période des questions, monsieur Nunziata. Ayant passé un peu de temps à la Chambre. . .

M. Nunziata: Je comprends.

Le solliciteur général prétend que même s'il répondait simplement à des questions concernant les enregistrements, il risquerait d'entraver une enquête criminelle. Aujourd'hui, votre comité a répondu à des questions sur ces enregistrements. J'en conclus que, s'il faut en croire le solliciteur général, vous avez ainsi compromis l'enquête criminelle, n'est-ce pas?

M. Atkey: Ce n'est pas à moi d'en décider. Ce n'est pas moi qui mène cette enquête. J'espère avoir été aussi honnête et franc que possible. Je reconnais en même temps que cette enquête est délicate. C'est surtout là-dessus que j'ai insisté dans mon introduction et je crois que c'est le message essentiel de tout notre témoignage.

[*Text*]

Mr. Nunziata: I suspect your breakfast meeting with Mr. Morden today was in contemplation of your appearance before the committee.

• 1200

Mr. Atkey: Not at all, Mr. Nunziata. It was scheduled quite some time ago as part of a general get-together that we have. We discussed a number of subjects that are on our agenda. It had nothing to do with my appearance this morning before this committee. It relates probably more to the fact that I do not live in Ottawa and Mr. Morden does.

Mr. Nunziata: Did he ask you in any way not to divulge certain information with regard to the tapes?

Mr. Atkey: Mr. Morden does not ask me to do anything. I do not answer to him and I do not work for him.

Mr. Nunziata: Do you know whether Mr. Finn knew about the erasure of the tapes?

Mr. Atkey: No, I do not.

Mr. Nunziata: Do you think it is important that you ask him?

Mr. Atkey: Mr. Finn is no longer employed by the service and I suppose if there is a full inquiry into the erasure of the tapes, Mr. Finn would be a person whom we would talk to at that time.

Mr. Nunziata: You seem to have asked a lot of questions about the erasure of the tapes. Surely, if you really want to get to the truth of it, the person to ask is the person who was in charge at the time. I am asking you why you have not spoken to Mr. Finn. Will you give us your undertaking that you will speak to Mr. Finn at the earliest opportunity?

Mr. Atkey: We will speak to Mr. Finn at the appropriate time, as part of any inquiry we might conduct. As I have indicated throughout, we have not launched a full inquiry into this matter at this time, for reasons I thought were clear.

Mr. Nunziata: Mr. Blais, at one point, on November 20 of last year, I asked you whether you were prepared to recommend a royal commission of inquiry. We have been talking about investigations and what not. It is one thing for your committee to do an investigation; it is another thing for this committee to do an investigation. In view of all the events we are aware of, do you believe that a royal commission of inquiry will be necessary at some point in time?

Mr. J.-J. Blais: Are you asking me that, or are you asking Jim?

Mr. Nunziata: You said a year ago:

We are not prepared to recommend that at this point.

Mr. J.-J. Blais: Yes.

[*Translation*]

M. Nunziata: J'imagine que vous avez pris le petit déjeuner ce matin avec M. Morden en prévision de votre comparution devant notre Comité.

M. Atkey: Mais non, monsieur Nunziata. Nous avions pris rendez-vous depuis un certain temps déjà; c'est une de ces rencontres que nous avons à l'occasion. Nous avons parlé de divers sujets qui nous occupent. Cela n'avait rien à voir avec notre comparution devant le Comité ce matin. Cela tient plutôt au fait que je n'habite pas, comme M. Morden, à Ottawa.

M. Nunziata: Vous a-t-il demandé de ne pas divulguer certains renseignements concernant les rubans magnétiques?

M. Atkey: M. Morden ne me demande rien. Je n'ai pas de comptes à lui rendre et je ne travaille pas pour lui.

M. Nunziata: Savez-vous si M. Finn était au courant de l'effacement des rubans?

M. Atkey: Non, je ne sais pas.

M. Nunziata: Vous paraît-il important de lui poser la question?

M. Atkey: M. Finn ne travaille plus pour nous et je présume que s'il y a une enquête sur l'effacement des rubans, M. Finn sera interrogé.

M. Nunziata: Vous semblez avoir posé beaucoup de questions à propos de l'effacement des rubans. Il me semble que si vous voulez vraiment découvrir la vérité, c'est la personne qui était responsable lorsque c'est arrivé qu'il faut interroger. Je vous demande pourquoi vous n'avez pas parlé à M. Finn. Voulez-vous nous promettre que vous lui parlerez à la première occasion?

M. Atkey: Je lui parlerai en temps voulu, si nous faisons une enquête. Comme je n'ai cessé de vous le dire, nous n'avons pas encore entrepris d'enquête approfondie, pour des raisons qui me semblaient claires.

M. Nunziata: Monsieur Blais, l'an dernier, le 20 novembre, je vous ai demandé si vous étiez prêt à recommander l'établissement d'une commission royale d'enquête. Nous parlions d'enquête et autres procédures. C'est une chose que votre comité fasse enquête et cela en est une autre que nous entreprenions une enquête. Compte tenu de ce que nous savons maintenant, pensez-vous qu'il sera nécessaire, à un moment donné, de créer une commission royale d'enquête?

M. J.-J. Blais: Est-ce que c'est à moi que vous posez la question, ou à Jim?

M. Nunziata: Il y a un an, vous avez dit:

Nous n'envisageons pas de faire cette recommandation pour le moment.

M. J.-J. Blais: Oui.

[*Texte*]

Mr. Nunziata: Here we are a year later; are you prepared to recommend that?

Mr. J.-J. Blais: The chairman has indicated the position we have collectively reached; that is, we ought not to pursue at this particular time a course of action that would be detrimental to the ongoing investigation.

Mr. Nunziata: I accept that as your statement for now, but in view of everything you know and everything we know, do you not think the Canadian public has a right to know about this whole event? We have had a royal commission of inquiry in Ireland and another in India. We have not had one in Canada, even though the majority of those on board were Canadians. Do you not believe—

Mr. Atkey: Correction. There was an inquest in Ireland, not a royal commission of inquiry.

Mr. Nunziata: Was it the Canadian government's request that it only be an inquest and not an inquiry?

Mr. Atkey: I am not aware of it. I am just characterizing it accurately.

Mr. Nunziata: Regardless, are you prepared now to say that at some point a royal commission of inquiry will be necessary?

Mr. J.-J. Blais: I am not ready to make any such comment at this time.

Mr. Atkey: I think our position is quite clear on it, Mr. Nunziata.

Mr. Robinson: Have you had an opportunity to examine the affidavits that were the bases for the warrants issued for the tapes that were destroyed?

Mr. Atkey: We have examined all affidavits and warrants in the normal course. We have not had a specific examination of the affidavits in the context of our concern about tape erasures. It is obviously a matter we will put very high on the agenda as we proceed at the appropriate time.

Mr. Robinson: I would certainly hope it would be high on the agenda.

I would like to ask a question with respect to the issue of illegal acts, which under section 20 must be reported to SIRC. Since the annual report was prepared, have any such illegal acts been reported to you?

Mr. Atkey: May I confer with my staff for just a minute? I want to be deadly accurate. May we write you a letter about it?

Mr. Nunziata: If any information is provided, it should come to the committee.

Mr. Robinson: This is what he meant.

Mr. McGee: I am just tryinhg to be helpful.

Mr. Nunziata: I appreciate it.

[*Traduction*]

M. Nunziata: Un an plus tard, êtes-vous prêt à le recommander?

M. J.-J. Blais: Le président vous a fait part de la décision que nous avons prise collectivement: il ne nous paraît pas opportun d'engager une action qui pourrait enrayer l'enquête en cours.

M. Nunziata: J'accepte cette réponse pour le moment, mais sachant ce que vous savez et ce que nous savons, ne pensez-vous pas que les Canadiens ont le droit d'être informés? Nous avons envoyé une commission d'enquête en Irlande et une autre en Inde. Mais nous n'avons rien fait de tel au Canada, bien que la majorité des passagers aient été Canadiens. Ne pensez-vous pas. . .

M. Atkey: Vous faites erreur. En Irlande, il y a eu une enquête judiciaire, et non pas une commission royale.

M. Nunziata: Est-ce le gouvernement du Canada qui avait demandé que l'on se contente d'une enquête judiciaire?

M. Atkey: Je ne sais pas. J'apporte simplement une précision.

M. Nunziata: Quoi qu'il en soit, êtes-vous prêt maintenant à dire qu'il faudra à un moment donné établir une commission royale d'enquête?

M. J.-J. Blais: Je ne suis pas prêt à dire une telle chose en ce moment.

M. Atkey: Il me semble, monsieur Nunziata, que notre position est très claire.

M. Robinson: Avez-vous eu l'occasion d'examiner les affidavits sur la foi desquels ont été rendues les ordonnances concernant les bandes qui ont été détruites?

M. Atkey: Nous avons examiné tous les affidavits et toutes les ordonnances, selon la procédure normale. Nous n'avons pas fait un examen spécial des affidavits à la suite de l'effacement des bandes. Cela deviendra certainement une de nos priorités, le moment venu.

M. Robinson: Je l'espère bien.

Je voudrais vous poser une question concernant les actes illégaux qui, selon l'article 20, doivent être signalés au CSARS. Des actes illégaux vous ont-ils été signalés depuis la rédaction du rapport annuel?

M. Atkey: Puis-je consulter mes collaborateurs un instant? Je veux être sûr de bien vous renseigner. Pourrions-nous vous répondre par écrit?

M. Nunziata: S'il y a des renseignements à communiquer, ils doivent être adressés au Comité.

M. Robinson: C'est ce qu'il a voulu dire.

M. McGee: J'essayais seulement de me rendre utile.

M. Nunziata: Je vous en remercie.

[*Text*]

• 1205

Mr. Atkey: We have had at least one report of illegal action I am aware of, which is not referred to in the annual report that came to us during 1987 and which will be appropriately reported on in our next annual report.

Mr. Robinson: There is nothing that prevents you from indicating the general circumstances of the illegality now. What are they?

Mr. Atkey: It is still part of an ongoing operation; it is premature at this point for us to give you the complete details of it. We will report in the best way we know possible. I think this is a good example, Mr. Robinson, of the sort of thing we want to report to you, and we will report it to you. We are required by the statute to give the service notice if it is in an area likely to affect operations. Section 53 of the statute requires such consultation. We have not had it in this case.

Mr. Robinson: In this case the illegality is in this area.

Mr. Atkey: It is in an area in which I would want to consult with the service before I reported to you.

Mr. Robinson: Okay.

On the question of polygraph examinations for new recruits, you told the service, once in 1985-86 and again in 1986-87, to stop it because the polygraph is not reliable and because injustices can flow. When the new director, Mr. Morden, appeared before this committee, I asked him the question. He said they were studying this issue. How much more patience are you going to be displaying for these people on this issue of a polygraph? They have shown so far just complete contempt for your recommendations.

Mr. Atkey: You are dead right on that one. I guess it is the nature of the process. We do not have all wisdom. We believe we are right on this one, and the service believes it is right on this one. Ultimately the Solicitor General is the one who has to decide. If polygraph continues to be used, you can bet in our next annual report we will note it and reiterate our reasons why we think it is a dangerous tool to be employed.

Mr. Robinson: Some of the documents I made public concerning activities of CSIS included reference to activites of CSIS in a very explicit way with respect to legal parties in Canada. I am speaking here of the Communist Party of Canada and the Communist Party of Quebec. You have not explicitly dealt with this particular question in your report, although you do indicate that CSIS is looking at too many counter-subversion targets and so on. Whatever one's views are about the politics of these parties, they are legal parties in Canada; individuals who donate to them are entitled to tax credits from the federal government. Why on earth should it be the case that these bodies should be targeted by CSIS?

[*Translation*]

M. Atkey: Que je sache, nous avons eu connaissance d'au moins un acte illégal qui ne figure pas dans le rapport annuel et qui nous a été signalé en 1987; il sera mentionné dans le prochain rapport.

M. Robinson: Rien ne vous empêche de nous apprendre les circonstances de cet acte. Pouvez-vous nous les dire?

M. Atkey: L'opération n'étant pas terminée, il serait prématuré de donner des détails sur l'affaire. Nous ferons notre rapport du mieux que nous pourrons. Monsieur Robinson, nous avons là un très bon exemple du genre de choses dont nous voulons faire rapport à ce Comité, et nous le ferons. Mais d'après la Loi, nous devons aviser le service si cela peut affecter les opérations. L'article 53 de la Loi impose la consultation. Et dans ce cas, elle n'a pas eu lieu.

M. Robinson: C'est à ce domaine que touche donc cette action illégale.

M. Atkey: C'est un domaine qui nous oblige à consulter le service avant de faire rapport au Comité.

M. Robinson: Très bien.

À propos des interrogatoires sur polygraphe pour les nouvelles recrues, vous avez donné l'ordre au Service, en 1985-1986 puis, encore une fois, en 1986-1987, de ne plus y avoir recours car le polygraphe n'est pas fiable et les résultats peuvent entrainer des décisions injustes. Lorsque le nouveau directeur, M. Morden, a comparu devant le Comité, je lui ai posé la question. Il a dit que le problème était à l'étude. Jusqu'à quand continuerez-vous d'être patient avec ces gens-là sur la question du polygraphe? Ils ont jusqu'ici fait fi de vos recommandations.

M. Atkey: Vous avez parfaitement raison sur ce point. Je suppose que c'est la nature des choses. Nous n'avons pas le monopole de la sagesse. Nous sommes convaincus d'avoir raison, et le Service est sûr de son bon droit. C'est en fin de compte le Solliciteur général qui doit décider. Si l'on continue d'utiliser le polygraphe, soyez certains que nous le mentionnerons dans notre prochain rapport annuel et que nous réitérerons les raisons pour lesquelles nous considérons que c'est un outil dangereux.

M. Robinson: Certains des documents que j'ai rendus publics concernant les activités du SCRS contenaient des références très explicites sur les activités du Service à l'égard de partis politiques légaux au Canada. Je veux parler du Parti communiste du Canada et du Parti communiste du Québec. Vous n'avez pas explicitement traité de la question dans votre rapport, bien que vous ayez dit que le SCRS, dans le cadre de son programme d'anti-subversion, surveille trop de groupes. Quoi que l'on puisse penser de leurs lignes politiques, ces partis sont légaux au Canada; les gens qui leur versent des contributions ont le droit de réclamer un crédit d'impôt au gouvernement fédéral. Pourquoi, au nom du ciel, le SCRS devrait-il surveiller ces groupes?

[*Texte*]

Mr. Atkey: The bodies as such are not the targets. It is individuals or groups of individuals within certain bodies who may be targets. The rationale for the targets is they constitute threats to the security of Canada. Certainly after the new mandate is given vis-à-vis counter-subversive activities, we will be particularly vigilant to make sure that in any organization of this sort, either the threat of violence or the international involvement—that is, foreign influence factors—is present. If they are not present, then they are not appropriate targets. On the other hand, if there is foreign influence or if a foreign government is giving money to any political party, then it is a legitimate target, and this goes as well for the Conservative Party and the NDP Party.

Mr. Robinson: Finally, Mr. Chairman, with respect to the so-called peace desk, what is your position with respect to the activities to date of CSIS in the context of the peace movement? Are you satisfied to date—and I am not talking about the future—with respect to their activities in the peace movement and their hiring of an individual to co-ordinate a unit that is responsible for peace and party fronts? A number of people are involved in this area, as well as use of informers and other intrusive techniques. Are they sufficiently sensitive to the important balance between subversion and dissent?

Mr. Atkey: I think our actions speak louder than our words, but our words were part of our actions in our last annual report relating to counter-subversion. Our recommendation to disband the counter-subversion branch is directly related to the concerns you express and will go a long way towards alleviating the concerns you have. To the extent that a peace desk can grow and flourish within a service under the general heading of counter-subversion, hopefully those days are over and the proper focus is where it should be—on violence and foreign influence.

• 1210

Mr. Lawrence: I have one question on a new topic completely: CPIC and the accessibility to CPIC of members of the service. Have you any type of progress report for us?

Mr. Atkey: I have not discussed this with my colleague, so perhaps I will bring him up to date and then—

Mr. McGee: We were screwed up on the aircraft; we all had serious delays.

Mr. Atkey: There is progress, I am happy to report. On the one hand, certainly in the field of counter-terrorism, CSIS now has total access to CPIC. This is important, and it is an important improvement. However, I can report that as of today CSIS does not yet have total access to CPIC for all its mandate. That process is moving ahead. We have, as with the polygraph, each year commented on

[*Traduction*]

M. Atkey: Ils ne sont pas véritablement l'objet de surveillance. Ce sont les individus, ou des groupes d'individus au sein de certains organismes qui peuvent faire l'objet d'une surveillance. On les surveille parce qu'on estime qu'ils représentent une menace pour la sécurité du Canada. Il est certain que lorsque le Service recevra ses nouvelles instructions concernant les activités anti-subversion, nous ferons preuve d'une vigilance toute particulière pour nous assurer qu'il y a effectivement dans ces organismes un élément violent ou une influence internationale, sans quoi ils ne seront pas considérés comme nécessitant une surveillance. Cependant, s'il y a une influence étrangère ou si un parti politique est financé par un gouvernement étranger, il est normal qu'il soit surveillé et cela vaut aussi bien pour le Parti conservateur et pour le Parti néo-démocrate.

M. Robinson: Enfin, monsieur le président, en ce qui concerne le prétendu bureau de la paix, que pensez-vous des activités du SCRS au sein du mouvement pour la paix? Jusqu'ici, et je ne parle pas de l'avenir, êtes-vous satisfait des activités du Service au sein du mouvement pour la paix et de la nomination d'un coordonnateur d'une unité chargée des mouvements politiques et pour la paix? Un certain nombre de personnes ont été affectées à ce secteur, et l'on a également recours à des indicateurs et autres méthodes d'infiltration. Comprennent-ils vraiment la distinction importante entre subversion et dissidence?

M. Atkey: Je pense que nos gestes sont plus éloquents que nos paroles, mais nous avons joint la parole aux gestes dans notre dernier rapport annuel sur le chapitre de l'anti-subversion. Si nous avons recommandé que soit démantelée la direction des programmes anti-subversion, c'est parce que nous partageons vos inquiétudes et nous estimons que cela résoudrait en grande partie le problème. Nous espérons que l'époque est révolue ou un bureau de la paix pouvait s'épanouir au sein du service sous la direction générale de l'anti-subversion, et que l'on va maintenant s'intéresser à ce qui compte vraiment: la violence et l'influence étrangère.

M. Lawrence: Je vais passer à un tout autre sujet: le CIPC et l'accès qu'y ont les membres du Service. Qu'y a-t-il de nouveau là-dessus?

M. Atkey: Je n'en ai pas discuté avec mon collègue, et il serait peut-être bon que je le mette au courant et puis. . .

M. McGee: Nous avons eu des problèmes dans l'avion et tout le monde a eu beaucoup de retard.

M. Atkey: J'ai le plaisir de vous dire qu'il y a du nouveau. Dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, le SCRS a maintenant pleinement accès au CIPC. C'est important et c'est une grande amélioration. Je dois cependant vous dire que le SCRS n'a pas encore pleinement accès au CIPC dans tous les domaines qui l'intéressent. Les choses s'améliorent. Comme pour le

[*Text*]

this and said it is ridiculous that a modern, effective security intelligence service must have access to this publicly funded facility. It should not be restricted to the police.

There is a view in Canada among some municipal and some provincial police forces that disagrees with this. The government has structured the control and ownership of CPIC under a CPIC advisory committee. It is not only the RCMP but also a whole bunch of police forces and individuals who have a contrary view.

I am satisfied that at least at the federal level the position taken by the commissioner of the RCMP and those in the RCMP on a contract basis in the regions are supporting the total access of CSIS to CPIC. Hopefully by the time we come with our next annual report, such access will be complete. It is not there yet. We will continue to be tough on this one, as I believe you will be and probably are entitled to be as well.

The Chairman: I want to thank you, Mr. Atkey, and your colleagues on the Security Intelligence Review Committee for being with us at such length today. It was a useful and worthwhile meeting. We may see you in the new year earlier than scheduled.

I adjourn the public part of the meeting.

[*Translation*]

polygraphe, nous y revenons chaque année, et nous répétons combien c'est ridicule et qu'il faut qu'un service de renseignements et de sécurité moderne et efficace puisse avoir accès à des renseignements collectés grâce aux fonds publics. L'accès ne devrait pas être limité à la police.

Certains corps de police municipaux et provinciaux ne partagent pas cet avis. Le gouvernement a confié le CIPC à un comité consultatif. Ce n'est pas seulement la GRC qui s'y oppose, mais de nombreux corps de police et des particuliers.

Je pense qu'au moins au niveau fédéral, le commissaire de la GRC et les corps de la Gendarmerie royale affectés aux régions appuient l'accès total du SCRS au CIPC. Nous espérons que ce sera chose faite lorsque nous publierons notre prochain rapport annuel. Nous n'en sommes pas encore là. Nous continuerons d'insister, comme vous le ferez sans doute aussi, et comme vous êtes en droit de le faire.

Le président: Je vous remercie, monsieur Atkey, ainsi que vous collègues du Comité de surveillance des activités de renseignements et de sécurité d'être restés aussi longtemps aujourd'hui. La réunion a été très productive. Il se pourrait que nous vous revoyions l'an prochain plus tôt que prévu.

La séance publique est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Security Intelligence Review Committee:

The Honourable Ron Atkey, P.C., Q.C., Chairman;
The Honourable Jean-Jacques Blais, P.C., Q.C.;
The Honourable Paule Gauthier, P.C.;
The Honourable Frank McGee, P.C.

TÉMOINS

Du Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité:

L'honorable Ron Atkey, c.p., c.r., président;
L'honorable Jean-Jacques Blais, c.p., c.r.;
L'honorable Paule Gauthier, c.p.;
L'honorable Frank McGee, c.p.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

CA
X 3 3
-32

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 32

Tuesday, January 26, 1988

Chairman: David Daubney

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 32

Le mardi 26 janvier 1988

Président: David Daubney

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Justice and Solicitor General

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system

CONCERNANT:

Conformément avec son mandat en vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude de la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et les aspects relatifs du système correctionnel

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LIBRARY
TRENT

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL

Chairman: David Daubney

Vice-Chairman: Rob Nicholson

Members

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Luke Morton
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

Président: David Daubney

Vice-président: Rob Nicholson

Membres

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité
Luke Morton

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JANUARY 26, 1988
(60)

[*Text*]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met in Room 307 West Block at 9:40 o'clock a.m., this day, the Chairman, David Daubney, presiding.

Member of the Committee present: Robert Horner.

Other Member present: Alan Redway for Jim Jepson.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Philip Rosen and Marlene Koehler, Research Officers.

Witnesses: *From Carleton University*: Professor Renate Mohr, Department of Law. *From the Canadian Psychological Association*: Dr. Paul Gendreau, President; Barbara Appleford, Professional Affairs Officer. *From the Canadian Criminal Justice Association*: Gaston St-Jean, Executive Director; Réal Jubinville, Associate Director; and, Professor Fred Sussmann, Chairman, Legislative Committee.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

At 9:40 o'clock a.m. Professor Renate Mohr made a statement and answered questions.

At 10:30 o'clock a.m. Dr. Paul Gendreau made a statement and answered questions.

At 11:30 o'clock a.m. Gaston St-Jean, Réal Jubinville and Professor Fred Sussmann made statements and answered questions.

At 12:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Luke Morton
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 26 JANVIER 1988
(60)

[*Traduction*]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit aujourd'hui à 9 h 40, dans la pièce 307 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence de David Daubney, (*président*).

Membre du Comité présent: Robert Horner.

Autre député présent: Alan Redway remplace Jim Jepson.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Philip Rosen et Marlene Koehler, attachés de recherche.

Témoins: *De l'université Carleton*: Professeur Renate Mohr, département de droit. *De la Société canadienne de psychologie*: Docteur Paul Gendreau, président; Barbara Appleford, agent des affaires professionnelles. *De l'Association canadienne du droit criminel*: Gaston St-Jean, directeur exécutif; Réal Jubinville, directeur associé; professeur Fred Sussmann, président, Comité législatif.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité examine de nouveau son étude portant sur la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et les aspects connexes du système correctionnel.

À 9 h 40, le professeur Renate Mohr donne un exposé et répond aux questions.

À 10 h 30, le docteur Paul Gendreau fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 30, Gaston St-Jean, Réal Jubinville et le professeur Fred Sussmann font des déclarations et répondent aux questions.

À 12 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Luke Morton

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Tuesday, January 26, 1988

• 0942

The Chairman: Good morning. I will call the meeting to order.

I am pleased to welcome today, pursuant to Vote 6, Standing Order 95, Prof. Renate Mohr of the Department of Law at Carleton University here in Ottawa.

We are very pleased to have you with us this morning, Prof. Mohr, and as you know, we are interested in your comments on sentencing. We are particularly interested now as we return from the Christmas recess, and with many of us just back from Washington, where we spent two days with the U.S. Sentencing Commission and other officials in Washington.

We are now going to focus on the sentencing aspect of our review, so we are looking forward to hearing from you for the next while. I guess we have until about 10.30 a.m., because we have two other witnesses this morning. We would invite you to make any opening statement you wish to at this time.

Professor Renate Mohr (Department of Law, Carleton University): Thank you very much. I am very pleased to have the opportunity to speak to this committee today on the question that is to my mind the most crucial to the issue of sentencing and corrections in this country. That question is: What ought to be the rationale or rationales for sentencing in Canada?

I have been asked to present a historical framework of the purpose and principles of sentencing, as articulated in the work of the Law Reform Commission of Canada in the early 1970s, in the work of the Criminal Law Review in the early 1980s, and finally, in the report of the Canadian Sentencing Commission in 1987.

The time allotted is short, but I understand that in the overall context of this consultation process your time is short, too.

I have set a not-too-modest goal in appearing before you today: first, to place you in an historical context vis-à-vis purpose and principles of sentencing in Canada; second, to impress upon you the immense theoretical as well as practical implications of these issues; and finally, to leave you with some questions that were not addressed in past reforms, but which we can no longer afford to ignore.

I speak as someone who believes in education—I teach criminal law and sentencing at Carleton University—and as someone who believes it is only through education,

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mardi 26 janvier 1988

Le président: Bonjour. La séance est ouverte.

En application de l'article 95 du règlement, nous avons le plaisir de recevoir aujourd'hui le professeur Renate Mohr de la Faculté de droit de l'université Carleton d'Ottawa.

Soyez la bienvenue, madame Mohr. Ainsi que vous le savez, nous sommes intéressés par ce que vous avez à nous dire sur l'application de la peine, d'autant plus que, pendant l'intersession de Noël, plusieurs d'entre nous se sont rendus à Washington où nous avons passé deux jours avec la Commission de l'application de la peine des États-Unis et d'autres fonctionnaires de Washington.

Nous allons maintenant concentrer notre attention sur l'application de la peine et c'est pourquoi nous souhaitons vous entendre ce matin. Je pense que nous pouvons vous consacrer notre temps jusqu'à 10h30, car nous recevons deux autres témoins encore dans la matinée. Si vous le souhaitez, vous pouvez nous faire un exposé (liminaire).

Mme Renate Mohr (professeur, Faculté de droit, université Carleton): Je vous remercie. Je suis heureuse de l'occasion de prendre la parole devant votre comité aujourd'hui sur la question qui est, à mon sens, au coeur de tout le problème de l'application de la peine et du système correctionnel de notre pays. Cette question est la suivante: Quelles sortes de considérations doivent présider à l'application de la peine au Canada?

On m'a demandé de présenter un aperçu historique des principes appliqués en la matière, tels que les avaient déterminés la Commission de réforme du droit du Canada au début des années 1970, la Revue du droit pénal au début des années 1980 et, enfin, le Rapport de la commission canadienne sur la détermination de la peine de 1987.

Le temps qui m'est alloué est court, mais je crois savoir que vous êtes vous-même limités par le temps.

J'ai fixé un objectif plutôt ambitieux pour ma comparution d'aujourd'hui. Premièrement, je voudrais vous décrire le contexte historique dans lequel s'inscrivent les principes de l'application de la peine au Canada; deuxièmement, vous faire saisir les immenses implications, tant théoriques que pratiques, que comportent ces questions; enfin, vous donner matière à réflexion sur des points qui n'ont pas été traités dans les réformes du passé mais que l'on ne peut plus ignorer.

Je me place dans la perspective de quelqu'un qui a foi en l'éducation—j'enseigne le droit pénal à l'Université Carleton—et qui considère que ce n'est que par

[*Texte*]

information, and asking painful but important questions that we may some day see our visions of reform realized.

I speak also as someone who was involved in the writing of *The Criminal Law in Canadian Society*, Bill C-19, and most recently, the report of the Canadian Sentencing Commission, and who is just beginning to comprehend the underlying complexity of the issues involved in sentencing.

Finally, and perhaps most importantly, I speak to you today as someone who remains hopeful that if the painful questions that must be asked are addressed, meaningful reform may be possible.

An historical context: In their 1976 report "Guidelines: Dispositions and Sentences in the Criminal Process", the Law Reform Commission of Canada stated:

> The report is based on the assumption that perceptions, attitudes, practices and expectations are the primary forces in shaping our approach to crime.

• 0945

Therefore in addressing the problem of perceived unwarranted disparity in sentencing, one of the major concerns that ultimately lead to the creation of the Canadian Sentencing Commission, they said:

> differences in dealing with crime may legitimately reflect the variety of cultural and social conditions in the country; but they may also reflect differences in basic assumptions concerning aims, purposes and limitations of the criminal law and its processes.

We will come full circle to the assumption that perceptions, attitudes and expectations are primary forces in shaping our approach to sentencing. The question left unanswered is whether the articulation of a particular rationale or rationales for sentencing can in and of itself reveal these assumptions, attitudes or perceptions.

Another important reflection the Law Reform Commission made in its report is that although the focus of these concerns is usually on the sentence pronounced by the court, there are many points of decision in the criminal process and that there is often confusion by individuals and agencies in this process regarding their roles and expectations. This was an early recognition that in speaking of purpose there are many actors at many points of the process that would have to be considered. By the time the commission reported, this issue would take prominence in that it revealed the importance of a

[*Traduction*]

l'éducation, l'information et en posant des questions parfois douloureuses mais importantes que nous pourrons un jour traduire dans la réalité nos espoirs de réforme.

Je suis également de ceux qui ont participé à la rédaction du rapport *Le droit pénal dans la société canadienne*, du projet de loi C-19 et, plus récemment, du rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine qui commence seulement à saisir toute la complexité des questions en jeu en la matière.

Enfin, et c'est peut-être ce qui compte le plus, vous avez devant vous quelqu'un qui continue à espérer que si les questions douloureuses qui doivent être posées reçoivent des réponses, une réforme véritable est peut-être possible.

Le contexte historique. Dans son rapport de 1976 intitulé «Lignes directrices: Jugements et Sentences dans le processus pénal», la Commission canadienne de réforme de droit a écrit:

> Le rapport repose sur le postulat que les perceptions, les attitudes, les pratiques et les attentes sont les principales forces qui façonnent notre approche de la criminalité.

Par conséquent, au sujet de la disparité apparente et injustifiée des peines infligées, l'une des principales préoccupations qui ont présidé à la création de la Commission canadienne sur la détermination de la peine, la commission a déclaré:

> les divergences d'attitudes face à la délinquance peuvent refléter légitimement la diversité des situations culturelles et sociales dans notre pays; mais elles peuvent également être l'expression de divergences dans les postulats fondamentaux concernant les objectifs et les limites du droit et des procédures pénales.

On en revient ainsi au point de départ, à savoir le postulat que les perceptions, les attitudes et les attentes sont des forces prépondérantes qui façonnent notre approche de la peine. La question qui reste à trancher est de savoir si le fait d'énoncer un raisonnement ou un ensemble de considérations susceptibles de présider à l'application de la peine peut par lui-même faire apparaître ces postulats, attitudes ou perceptions.

Une autre réflexion importante que la Commission de réforme du droit a énoncée dans son rapport est que, même si l'attention se concentre habituellement sur la peine infligée par les tribunaux, il existe maints autres centres de décision dans le processus pénal, dont le rôle et les attributs ne sont pas toujours très bien compris. C'était la première fois que l'on se rendait compte qu'il y avait toutes sortes d'intervenants à divers points du processus, dont il faut tenir compte. Au moment de la publication du rapport, cet élément a bénéficié de quelque notoriété, car s'était trouvée ainsi mise en lumière la nécessité d'une

[*Text*]

uniformity of approach to sentencing from the decision to charge, to the administration of the sentence.

Therefore this early report of the Law Reform Commission of Canada set the framework for considering reform issues in a context—a context of purpose. The stated purpose of this report was to:

> . . . present a coherent philosophy and framework within which dispositions can be made and evaluated.

Included in their list of general principles were:

1. That the criminal law constitutes an articulation of core values in society, and the criminal process—especially in its sentences—should demonstrate and support these core values.

2. That criminal law processes should be used with restraint.

3. That the use of the criminal law should be proportionate to the severity of the harm done.

4. That dispositions and sentences should reflect an understanding that the criminal event occurred in a social context.

The importance of "context" to the criminal event cannot be overemphasized in its implications to any statement of purpose and we will return to it in the next part of this talk.

In 1977 the Parliamentary Subcommittee on the Penitentiary System in Canada concluded:

> Reform of our prisons should be no more than one part of a thorough, open and necessarily painful candid assessment of what the criminal justice system ought to do.

In 1979 the federal and provincial Ministers responsible for various aspects of the criminal justice system in Canada responded to this call through a unanimous agreement "that a thorough review of the Criminal Code should be undertaken as a matter of priority". This review came to be known as the *Criminal Law Review*.

Its first publication, in August 1982, was a report entitled "The Criminal Law in Canadian Society". It was an historical document in that the Government of Canada set out, for the first time, its policy on the purpose and principles of the criminal law. This is almost 100 years after we adopted the Criminal Code.

This statement of purpose is as follows:

> The purpose of the criminal law is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society through the establishment of a system of prohibitions, sanctions and procedures to deal fairly and appropriately with culpable conduct that causes or threatens serious harm to individuals or society.

[*Translation*]

approche uniforme des peines d'un bout à l'autre du processus pénal, depuis la décision d'inculper jusqu'à l'exécution de la sentence.

Par conséquent, ce premier rapport de la Commission canadienne de réforme du droit a placé l'étude de la réforme dans un certain contexte, ce contexte étant l'objectif poursuivi. Le but de ce rapport était:

> . . . d'établir une philosophie et un cadre cohérent à l'intérieur duquel les peines pourront être appliquées et évaluées.

Dans la liste de ces principes généraux, on remarquait:

1. Le droit pénal constitue une expression des valeurs fondamentales de la société, et le processus pénal. . . et particulièrement en ce qui concerne les peines. . . doit démontrer et confirmer ces valeurs fondamentales.

2. Le processus pénal doit être employé avec modération.

3. Le recours au droit pénal doit être proportionnel à la gravité du préjudice causé.

4. Les peines doivent refléter la conscience que le délit a été commis dans un contexte social.

On ne soulignera jamais trop l'importance du «contexte» dans lequel s'inscrit une infraction et nous y reviendrons tout à l'heure.

En 1977, le Sous-comité du système pénitentiaire canadien de la Chambre des communes a conclu:

> La réforme de nos prisons n'est qu'un élément d'une évaluation exhaustive, franche et nécessairement douloureuse de ce que devrait être le système de justice pénale.

En 1979, les ministres fédéral et provinciaux responsables de divers aspects de la justice pénale au Canada répondirent à cet appel en décidant à l'unanimité «d'entreprendre prioritairement un réexamen complet du Code pénal». Cette étude prit ensuite le nom de *Révision du droit pénal*.

Le premier rapport, publié en août 1982, était intitulé «Le droit pénal dans la société canadienne». Ce fut un document historique en ce sens que le gouvernement canadien y énonçait, pour la première fois, sa politique concernant l'objet du droit pénal, et cela près d'un siècle après l'adoption du Code criminel.

Cet objet y est énoncé de la manière suivante:

> Le droit pénal a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société au moyen d'un ensemble de prohibitions, de sanctions et de procédures destinées à réagir de façon équitable et appropriée au comportement répréhensible qui cause ou menace de causer un préjudice grave aux personnes ou à la collectivité.

[*Texte*]

Included in the statement were a few principles that dealt specifically with sentencing. For example, principle (f) stated:

> (f) the criminal law should provide sanctions for criminal conduct that are related to the gravity of the offence and the degree of responsibility of the offender and that reflect the need for protection of the public against further offences by the offender and for adequate deterrence against similar offences by others. In that single paragraph three rationales are articulated: a just-desert rationale, protection of the public, and general deterrence.

In paragraph (g), reconciliation, redress, rehabilitation and re-integration were called for. In other words, even though the "Statement of Purpose in The Criminal Law in Canadian Society" had as its focus the criminal law, in its consideration of sentencing it listed just about every possible purpose or principle. The question left to us was, could this possibly result in a coherent philosophy, as called for by the Law Reform Commission of Canada?

Soon after, in the fall of 1982, sentencing was identified as a priority project in the *Criminal Law Review*. Work on this project culminated in Bill C-19, which met an early death on the *Order Paper*, and its companion report, entitled "Sentencing", released in February 1984. This report echoed the concern surrounding the absence of clearly stated policies and principles and the existence of apparent or perceived disparity of sentencing in Canada. Bill C-19's historic contribution was the attempt to legislate a statement of purpose and principles of sentencing for inclusion in our Criminal Code. The report accompanying Bill C-19 lamented that the:

• 0950

> lack of formal Parliamentary guidance has resulted in a situation whereby it cannot be said that there is a clear, nationally applicable set of standards or principles, despite the admirable efforts of trial and appeal courts to fill the vacuum.

In other words, individual judges, sitting in courts of different levels across the country, were imposing sentences according to their personal notions of the purpose of sentencing. On that front, nothing had changed since the report of the Law Reform Commission of Canada, and there was little hope that a clear statement of purpose would come from our courts, since not one but ten courts of appeal are the final decision-makers on sentencing matters.

The purpose of sentencing set out in Bill-19 was "the protection of the public". A number of means of accomplishing the purpose of protection of the public are

[*Traduction*]

Cet énoncé contenait également quelques principes qui s'appliquaient directement aux sanctions. Par exemple, le principe f) disait:

> f) le droit pénal doit prévoir des sanctions reliées à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du contrevenant; ces sanctions doivent également refléter la nécessité de protéger le public contre la récidive et de dissuader d'autres personnes de commettre ces mêmes infractions. Dans ce seul paragraphe, trois principes sont énoncés: l'idée de châtiment mérité, la protection de la société et la dissuasion générale.

Au paragraphe g), on parle de réconciliation, de réparation, de réadaptation et de réinsertion sociale. Autrement dit, bien que l'«énoncé de l'objet du droit pénal dans la société canadienne» concentrât l'attention sur le droit pénal, sur le plan de l'application de la peine, il a dressé l'inventaire presque complet de tous les objectifs ou principes possibles. La question qui restait à résoudre était de savoir si l'on peut à partir de là façonner une philosophie cohérente ainsi que le réclamait la Commission canadienne de réforme du droit.

Peu de temps après, à l'automne 1982, la *Réforme du droit pénal* faisait de l'application de la peine un projet prioritaire. Ces travaux ont abouti à l'introduction du projet de loi C-19, qui ne fut jamais adopté, et étaient accompagnés d'un rapport intitulé «La détermination de la peine», publié en février 1984. Ce rapport se faisait l'écho de préoccupations entourant l'absence de politiques et de principes clairement énoncés et l'existence de disparités apparentes ou perçues dans l'application de la peine au Canada. La contribution historique du projet de loi C-19 fut la tentative d'intégrer dans notre Code criminel un énoncé des principes et des objectifs des sanctions pénales. Le rapport accompagnant le projet de loi C-19 déplorait que:

> l'absence de lignes directrices parlementaires a entraîné une situation telle que l'on ne peut dire qu'il existe un ensemble clair, applicable à l'échelle nationale, de normes ou de principes, en dépit des efforts admirables consentis par les tribunaux de première instance et les cours d'appel pour combler le vide.

En d'autres termes, les juges, siégeant dans les tribunaux de divers niveaux à travers le pays, infligeaient des peines selon leur conception personnelle des buts poursuivis. Sur ce plan, peu de choses ont changé depuis le rapport de la Commission canadienne de réforme du droit et il n'y avait guère à espérer que des indications claires nous viendraient de notre système judiciaire, puisque le dernier mot en la matière appartient non pas à un, mais à dix cours d'appel provinciales.

L'objet de la sentence énoncé par le projet de loi C-19 était «la protection du public». Un certain nombre de moyens pour assurer la protection du public sont isolés

[*Text*]

identified in the statement, including the imposition of just punishment, incapacitation, deterrence, restitution, and rehabilitation. The drafters of the bill recognized that protection of the public was somewhat problematic as a primary purpose, since it was an ambiguous term that lent itself to different interpretations.

The report goes on at some length to clarify that protection of the public should not be exclusively identified with prison sentences, and that:

> while it is undeniable that the physical security of the public is protected from inmates while they are incarcerated, it does not follow that non-carceral or commmnity-based sanctions cannot equally serve the purpose of protection of society.

At least in choosing a rationale for sentencing, the drafters of this bill recognized that it would be crucial to examine, in the words of the Law Reform Commission, the perceptions and expectations or assumptions underlying the rationale. For if there were more than one interpretation and application of the rationale, the whole purpose of establishing a uniform approach to sentencing would be undermined.

If to Judge A protection of the public meant longer prison sentences, then in following the rationale he would impose longer prison sentences. If protection of the public meant greater use of community service orders to Judge B, then she may easily impose a different sentence to a similar crime than the first judge. Hence the importance, as we will examine later, of unpacking the hidden agendas of rationales.

Although Bill C-19 died on the *Order Paper*, one recommendation survived, and that was the creation of a sentencing commission to further examine those issues that could not adequately be addressed in the short-term legislative context. In 1984 the Canadian Sentencing Commission was created, and you are familiar with the mandate of the commission. In the preamble to the mandate it states that:

> fairness, certainty, effectiveness and efficiency are desirable goals of sentencing laws and practices,

and that:

> unwarranted disparity is inconsistent with the principle of equality before the law.

The concern with unwarranted disparity and the inequality it produces was to become a major concern for the commission's inquiry.

As you know, the commission stated that the fundamental purpose of sentencing is, and I quote:

> to preserve the authority of and promote respect for the law through the imposition of just sanctions.

It then articulated the paramount principle of sentencing that would decide its approach to all issues at all different

[*Translation*]

dans cet énoncé, notamment l'imposition d'une juste punition, l'interdiction, la dissuasion, la réparation et la réadaptation. Les auteurs du projet de loi reconnaissaient que la protection du public est une notion quelque peu ambiguë qui se prête elle-même à diverses interprétations.

Le rapport établissait ensuite assez longuement que la protection du public n'est pas assimilable uniquement à des peines de prison et que:

> s'il est indéniable que la sécurité physique du public est protégée lorsque les contrevenants sont incarcérés, il ne s'ensuit pas que des sanctions non carcérales ne peuvent pas tout aussi bien servir à protéger la société.

Du moins, en optant pour ce raisonnement, les auteurs du projet de loi reconnurent-ils qu'il est indispensable d'examiner, selon les termes de la Commission de réforme du droit, les perceptions, les attentes ou les postulats qui sous-tendent le raisonnement. Car si plusieurs interprétations ou applications de ce raisonnement sont possibles, c'est tout l'objectif de l'adoption d'une approche uniforme de la sentence qui se trouverait miné.

Si, aux yeux du juge A, la protection du public suppose des peines de prison plus longues, il s'ensuit nécessairement qu'il infligera de longues incarcérations. Si, pour le juge B, la protection du public signifie que l'on fasse appel davantage aux condamnations à des services communautaires, cela signifie qu'il décrétera facilement une peine différente, pour un même délit, que le premier juge. C'est pour cela, ainsi que nous le verrons plus loin, qu'il importe de mettre en lumière toutes ces motivations ou raisonnements cachés.

Bien que le projet de loi C-19 n'ait jamais été adopté, une recommandation a survécu, à savoir la création de la Commission sur la détermination de la peine, chargée d'examiner plus avant les questions qui n'avaient pu être réglées dans le texte de loi. En 1984, fut donc créée la Commission canadienne sur la détermination de la peine, dont vous connaissez le mandat. Dans le préambule de celui-ci, on peut lire:

> l'impartialité, la certitude et l'efficacité constituent des objectifs vers lesquels doivent tendre la peine et sa détermination;

> les inégalités injustifiées entre les peines sont contraires aux principes de l'égalité devant la loi.

Les disparités injustifiées entre les peines et l'inégalité qu'elles introduisent devinrent l'un des premiers sujets de préoccupation de la commission.

Ainsi que vous le savez, la commission a déclaré que l'objet premier est, et je cite:

> de préserver l'autorité et promouvoir le respect de la loi, par l'imposition de justes sanctions.

Elle formula ensuite le principe premier de l'application de la peine, qui conditionne son approche de tous les

[*Texte*]

points of the process. It stated that the paramount principle governing the determination of a sentence should be that the sentence be proportionate to the gravity of the offence and the degree of responsibility of the offender. This is a just-desert rationale. Having set its priority, the commission said that the court may then give consideration to denunciation, deterrence, incapacitation, redress, responsibility on the part of the offender, and rehabilitation.

As you see, the themes have been repeated, but the priority given to different rationales has changed. The historical significance of the commission's pronouncement of its rationale was that it represents the first time that a single rationale is recommended for and applied to each stage of the process. If a single rationale can ensure uniformity of approach to sentencing in this country, then the model proposed by the commission certainly offers a consistent approach—in theory—if one does not unpack all the perceptions, attitudes, and expectations that form the underlying and unstated assumptions that may undermine even the most carefully constructed rationale.

• 0955

At this stage I must say that I have respect for the work of the commission. My role at the commission was that of senior research analyst and as such I was not involved in the decison-making process. But I do have respect for the commitment of all those commissioners who were faced with difficult and complex decisions week after week.

The report stands on its own as a thoughtful piece of work and the questions I am about to raise are not meant to criticize the work of the commission but instead are meant to highlight my belief that if we wish to see any real changes in practices and expectations, now is the time to address those questions we can no longer afford to ignore.

Put more bluntly, although the commission has gone a long way in attempting to address the problem of disparity and sentencing that is caused by the absence of a uniform approach to sentencing, the time has come to ask whether it is possible to achieve a uniform approach to sentencing when there exist no uniform assumptions or perceptions on the part of the decision-makers who will be approaching these issues in real life every day.

Without the groundwork laid by the commission, of course building on previous work outlined today, it might not be possible to have the clarity of insight to address these issues. And so to Part II, to impress upon you the immense theoretical and practical implications of choosing a rationale.

It is not my purpose today to persuade you to adopt one sentencing rationale over another. You will be hearing from psychologists who support a rehabilitation

[*Traduction*]

autres éléments du processus. Elle posa que le principe suprême régissant l'application de la sentence doit être que la sanction doit être proportionnelle à la gravité de la contravention et au degré de responsabilité du contrevenant. C'est-là le principe du châtiment mérité. Ayant fixé cette priorité, la commission déclara que le tribunal peut, ensuite, tenir compte d'aspects tels que la dénonciation, la dissuasion, l'interdiction, la réparation, la responsabilité du contrevenant et la réinsertion sociale.

Ainsi que vous le voyez, les thèmes se répètent, mais l'importance accordée à chaque considération a changé. Si la description de son raisonnement par la Commission présente une importance historique, c'est parce que, pour la première fois, un raisonnement cohérent est recommandé et appliqué à chaque étape du processus. Si une considération unique peut garantir une approche uniforme de l'application de la peine dans notre pays, le modèle proposé par la commission consitute certes une approche cohérente—en théorie—à condition de ne pas vouloir démêler toutes les perceptions, attitudes et attentes qui façonnent les postulats sous-jacents et implicites qui peuvent miner même le raisonnement construit avec le plus grand soin.

À ce stade, je dois dire que je respecte le travail de la commission. Mon rôle y était celui d'analyste de recherche et, à ce titre, je n'ai pas eu à participer aux décisions. Mais je respecte beaucoup le dévouement de tous ces commissaires qui ont dû prendre des décisions difficiles et complexes, semaine après semaine.

Ils peuvent se vanter d'avoir produit un rapport extrêmement réfléchi et les questions que je vais soulever ne se veulent nullement une critique de leur travail. Je veux seulement faire apparaître que c'est maintenant qu'il faut réfléchir à ces questions que nous ne pouvons plus nous permettre d'ignorer, si nous voulons des changements réels dans les pratiques et dans les attentes.

Pour dire les choses plus simplement, bien que la commission ait beaucoup fait pour tenter de résoudre le problème de la disparité des sanctions, lui-même imputable à l'absence d'une approche uniforme de l'application de la peine, le moment est venu de se demander s'il est possible de parvenir à une approche uniforme en l'absence de postulats ou de perceptions uniformes chez les juges qui vont devoir affronter ces problèmes quotidiennement.

Sans le travail de base effectué par la commission, elle-même inspirée des travaux précédents que j'ai mentionnés aujourd'hui, nous n'aurions peut-être pas une vision aussi claire aujourd'hui de ces difficultés. Je passe maintenant à la deuxième partie, où je veux vous faire saisir les immenses implications théoriques et pratiques du choix d'un raisonnement.

Je n'ai pas l'intention aujourd'hui de vous convaincre d'opter pour un ensemble de principes plutôt qu'un autre. Vous entendrez des psychologues qui veulent

[*Text*]

rationale and from criminologists who support a just-desert or deterrent rationale. My purpose is to construct for you, through the posing of questions, a framework that you may refer to when considering the different rationales that will be urged upon you in the coming months.

Perhaps the simplest way of unravelling the complexity of these issues of sentencing purpose is through the use of a simple example. This example is briefly set out in the commission's report. Suppose Canada had a system of taxing income that had no stated rationale and no clearly formulated criteria for assessing taxes. Individual tax assessors across the country would go about their task assessing taxes by creating their own tax forms which set out the criteria that they, personally, thought ought to govern the taxing of money in Canada.

Tax Assessor A in Newfoundland thinks people should be taxed according to their income and so her forms ask questions that would give her information regarding the amount of income you earn from all sources.

Tax Assessor B in Victoria thinks people should be taxed according to their contribution to society and so, according to his notion of what defines a contribution, his forms are geared to taxing doctors and politicians at a lower rate than janitors and secretaries. The result is obvious; people of similar incomes would be taxed at very different rates according to very different criteria.

Given the fact that we take money seriously, concerns and outrage over this disparity would soon be heard. If the difference in tax rates could not be justified by a national income tax rationale set out in the Income Tax Act, cries of unwarranted disparity resulting in unequal treatment before the law would blast legislators into action.

This is the story of sentencing today, only the cries for accountability are just beginning to be heard. Judges in Canada are sentencing according to their own personally held aims and the result of this is that different sentences handed down to similar offenders in similar circumstances for similar crimes cannot be justified according to any articulated purpose of sentencing.

Judges have a wide discretion to choose what they believe to be the fit sentence for the offence and/or the offender. They are not required to give reasons for their sentence and so it is often difficult to determine which rationale or factors guided their decisions. And so we are beginning to hear more cries in the news about unjust sentences. The focus is usually the perceived leniency of the sentence. This past week headlines have referred to a 90-day intermittent sentence for a sexual assault.

[*Translation*]

privilégier la réinsertion et des criminologues qui sont en faveur du principe de la dissuasion ou de l'imposition d'un châtiment mérité. Pour ma part, en posant une série de questions, je veux simplement esquisser un cadre de référence auquel vous pourrez faire appel dans les mois à venir.

La façon la plus simple de débrouiller l'écheveau de ces questions complexes qui entourent l'application de la peine est peut-être de prendre un exemple simple. La commission l'a brièvement exposé dans son rapport. Supposons que le Canada ait un système d'imposition sur le revenu qui ne repose sur nul principe articulé et soit démuni de tout critère clairement formulé pour calculer l'impôt. Les agents du fisc individuels calculeraient l'impôt des contribuables au moyen de formules qu'ils auraient eux-mêmes établies, énonçant les critères dont ils pensent eux-mêmes, personnellement, qu'ils devraient régir le paiement de l'impôt au Canada.

L'agent du fisc A, à Terre-Neuve, pense que les gens devraient être imposés selon leur revenu, et les formulaires qu'il envoie aux contribuables leur demanderaient donc d'indiquer le montant de leur revenu de toute provenance.

L'agent du fisc B à Victoria, lui, pense que les gens doivent être imposés en fonction de leur contribution à la société et donc, partant de sa conception de la contribution sociale, il imposerait les médecins et les hommes politiques à un taux inférieur à celui des concierges et des secrétaires. Le résultat est évident: les contribuables ayant des revenus similaires payeraient des montants d'impôt différents, selon des critères très divergents.

Étant donné que nous prenons très au sérieux tout ce qui touche à l'argent, cette disparité soulèverait très vite en un tollé. Si la différence des taux d'imposition ne pouvait être justifiée par un ensemble de principes valables à l'échelle nationale et énoncés dans la Loi de l'impôt sur le revenu, le législateur se trouverait très vite amené à intervenir face à la levée de boucliers qui en résulterait.

Or, telle est exactement la situation aujourd'hui en matière d'application de la peine, sauf que les récriminations commencent seulement à se faire entendre. Les juges canadiens infligent des sanctions en se fondant sur leurs idées personnelles et il en résulte que des délinquants ayant commis des délits similaires dans des circonstances similaires se verront infliger des peines différentes.

Les juges ont toute latitude de choisir ce qu'ils estiment être un juste châtiment. Ils ne sont pas tenus d'indiquer les motifs de leur sentence et de ce fait, il est souvent difficile de déterminer quel raisonnement ou quels facteurs les ont guidés. Aussi, on commence maintenant à lire dans la presse toute sorte de récriminations concernant la justice de certaines peines. Le plus souvent, les doléances portent sur la douceur du châtiment. La semaine dernière, on a pu ainsi voir des grands titres dans

[*Texte*]

However, the real concern in these cases is not the length of the sentence but that the judge is perceived to have taken into account factors he ought not to have taken into account. Whether the judge is justified in considering the social status of the accused, for example, depends on the rationale that supports the sentence. But as I will go on to explain, not even with a clearly articulated rationale will we necessarily be able to hold judges accountable for their deep-seated attitudes and perceptions.

To illustrate: if the aim of a sentence is to rehabilitate, then factors like the age of the offender, education, family background, alcohol or drug addictions may be legitimate factors for a court to take into account.

• 1000

If the aim of a sentence is just deserts, i.e., that the punishment should fit the crime not the offender, then factors like the offender's background and education would not be legitimate factors in setting the length of the sentence. The focus is on the crime.

If the aim of the sentence is deterrence, then regional differences may be a legitimate factor to consider. If Ottawa is experiencing a rash of bank robberies, a deterrent rationale may justify the imposition of harsher-than-average sentences to send a message to the community that these crimes will not be tolerated.

These are the obvious practical implications of applying a theory of sentencing. The choice of rationale can profoundly affect the nature and length of the sentence imposed in the court. Other actors in the process also act according to different rationales. The correctional authority responsible for administering a deterrent sentence, for example, will apply criteria that more closely resemble the rehabilitation rationale.

The Canadian Sentencing Commission has clearly articulated the need for a uniformity of approach to sentencing in this country. The rationale chosen by the commission to govern all decision-making is a just-deserts rationale. This was done to create a process that in practice is equitable, predictable, and accountable.

This takes us to the last and most important part of this brief: the complex people behind the simple rationales. Now here is the rub. And here are the questions I wish to leave with you today. If we are truly committed to a uniformity of approach to sentencing, then we must require all actors in the process to reveal the criteria upon which they base their decisions. Only then may they be

[*Traduction*]

la presse au sujet d'une peine de prison intermittante de 90 jours infligée à l'auteur d'un viol.

Cependant, le véritable problème dans les cas de ce genre n'est pas la durée de l'incarcération, mais le fait que l'on a l'impression que le juge a pris en ligne de compte des facteurs qui n'auraient dû l'être. Par exemple, que le juge ait eu raison ou non de tenir compte de la situation sociale de l'accusé dépend des principes sur lesquels on veut faire reposer la sentence. Mais, ainsi que je vais l'expliquer plus loin, même avec un ensemble de principes clairement énoncés, nous ne pourrons pas nécessairement obliger les juges à rendre compte de leurs attitudes et perceptions profondément enracinées.

À titre d'exemple, si le but de la sanction est la réinsertion sociale, alors des facteurs tels que l'âge de l'accusé, son niveau d'instruction, son origine familiale, son intoxication par la drogue ou l'alcool, peuvent être des facteurs qu'un tribunal peut légitimement prendre en compte.

Si l'objectif de la condamnation est le châtiment mérité, qui se rapporte au crime plutôt qu'au délinquant, les antécédents et le niveau d'instruction de ce dernier ne devraient pas être pris en compte pour déterminer la durée de la sentence.

Si la dissuasion représente l'objectif de la condamnation, les différences régionales peuvent légitimement être prises en compte. Si un très grand nombre de banques sont cambriolées à Ottawa, on pourrait imposer des sentences plus sévères que la moyenne pour dissuader les criminels et leur faire comprendre que ces agissements ne seront pas tolérés.

Il existe des implications d'ordre évidemment pratiques dans l'application d'une théorie de l'application de la peine. La justification choisie peut grandement modifier la nature et de la durée de la sentence imposée par les juges. D'autres protagonistes dans le processus agissent aussi conformément à des principes de base différents. Par exemple, les responsables des services correctionnels chargés de l'exécution d'une sentence dissuasive appliqueront des critères qui correspondent davantage aux principes de la réadaptation.

La Commission canadienne de l'application de la peine a bien mis en lumière la nécessité, dans ce pays, d'une approche uniforme à la question dont elle s'occupe. Le principe de base qu'elle a choisi pour orienter toutes les décisions à prendre est celui du châtiment mérité, et ce afin de mettre en place un processus qui soit en pratique équitable, prévisible et explicable.

Cela nous mène à la dernière et à la plus importante partie de ce mémoire, je veux parler des gens complexes qui se trouvent derrrière les principes de base simples. C'est là que sont les difficultés. Et ici se trouvent les questions que je voudrais vous laisser aujourd'hui. Si nous voulons vraiment une approche uniforme quant à l'application de la peine, nous devons exiger alors que

[*Text*]

held accountable and may we decide whether the criteria are legitimate. The just-deserts rationale may go the furthest in trying to eliminate extra-legal factors; but whatever rationale is chosen, it will not affect the attitudes of decision-makers to gender, race, and economic status. Judges sentence in a context. The broad context is their experience of the world. And as all people do, they bring to their work notions about gender, race, and class that will inevitably guide their decision-making. It is these attitudes that are left untouched when a rationale is articulated.

The message I would like to leave with you is that an approach can only be as uniform as the people taking it. My concern, and the concern of other feminists, native people, people of colour, and poor people is that if these personal "perceptions, attitudes, practices and expectations", in the words of the Law Reform Commission, are left unexamined, not only will we never achieve meaningful reform, but we may drive underground the issues that require the most critical examination. To illustrate, let me use a just-deserts rationale. It dictates that the punishment should fit the seriousness of the crime, that is, the blameworthiness of the offender and the harm caused by the act.

In considering blameworthiness, however, does the just-deserts model give any guidance to whether a single mother on welfare who intentionally commits fraud should be treated as more or less blameworthy than a single man with a job and no children who intentionally commits the same offence? The answer is no. In considering the harm caused by the act, does the just-deserts rationale give guidance as to whether a sexual assault causes harm that is long lasting? No. Nor does it hold judges accountable for their often unstated answers to these questions. At least today, judges are expressing these beliefs; and although some are shocking, at least we may challenge them. If they go underground, unspoken, we lose the chance to challenge them.

So in conclusion, I understand that the task you face is a complex one. It affects the lives of many people. I am hopeful that in your journeys you will have the opportunity to educate those less well informed than you, and that you will learn from the experiences of people who, by virtue of their gender, race, or class, have never experienced the equality that we speak of so easily. They have a wisdom. They understand that equal treatment of people who are not equal cannot give us equality or justice. You have met with the women at the Prison for Women, some of whom are serving life sentences. I understand their stories left an impression upon you.

[*Translation*]

tous ceux qui interviennent dans le processus dévoilent les critères sur lesquels ils ont fondé leur décision. C'est seulement alors qu'ils peuvent être tenus responsables et que nous pouvons décider si leurs critères sont légitimes. La justification par le châtiment mérité peut aller très loin pour essayer de supprimer les facteurs extra-juridiques; mais quel que soit le principe de base choisi, il ne va pas modifier l'attitude des juges quant au genre, à la race et à la situation économique. Les juges prononcent leur sentence dans un contexte, qui, dans ses grandes lignes, représente leur expérience du monde. Et comme nous tous, ils font intervenir dans leur travail des notions sur le genre, la race et la classe sociale, qui les guideront inévitablement dans leur décision. Ces attitudes restent inchangées lorsqu'on élabore une justification.

Le message que je voudrais vous laisser est qu'une approche ne peut être uniforme que dans la mesure où le sont ceux qui l'adoptent. Mes préoccupations et celles d'autres féministes, d'autochtones, de gens de couleur, et des pauvres est que si «ces perceptions, attitudes, usages et attentes» personnels, selon les termes de la Commision de réforme du droit, restent inchangés, non seulement nous ne parviendrons jamais à une réforme véritable, mais de plus nous pouvons laisser se perdre les questions qui méritent l'examen le plus critique. Pour illustrer cela, permettez-moi d'utiliser la justification par le châtiment mérité. Elle exige que ce dernier corresponde à la gravité du crime, c'est-à-dire la culpabilité morale du délinquant et le préjudice créé par l'infraction.

Cependant, pour ce qui est de la culpabilité morale, le modèle du châtiment mérité permet-il de déterminer si une mère célibataire assistée sociale qui commet sciemment une fraude devrait être considérée comme plus ou moins coupable qu'un homme célibataire, salarié, sans enfant, qui commet sciemment le même délit? La réponse est négative. Pour ce qui est des préjudices, la justification par le châtiment mérité permet-elle de déterminer si une agression sexuelle cause des préjudices de longue durée? Non. Pas plus qu'elle ne force les juges à expliquer pourquoi ils ne répondent pas souvent à ces questions. Aujourd'hui du moins, les juges expriment ces convictions; bien que certaines nous choquent, nous pouvons au moins les contester. Si elles deviennent occultes, et qu'on n'en parle pas, il ne nous sera plus possible de le faire.

Par conséquent, pour terminer, je pense que votre tâche est fort complexe. Elle a des répercussions sur la vie de bien des gens. J'espère qu'au cours de vos déplacements, vous aurez la possibilité d'informer ceux qui le sont moins que vous, et que vous tirerez des leçons de l'expérience de ceux qui, en raison de leur genre, de leur race ou de leur place sociale, n'ont jamais connu l'égalité dont nous parlons si allègrement. Ils ont une certaine sagesse. Ils comprennent que traiter de façon uniforme ceux qui ne sont pas des égaux, ne peut nous donner ni égalité ni justice. Vous avez rencontré les détenues de la prison pour femmes, dont certaines sont condamnées à perpétuité. Je crois comprendre que ce qu'elles vous ont dit vous a fortement impressionnés.

[*Texte*]

I ask you to carry their stories and other lives that have touched you with you through this process of inquiry. For just as it is important to remember that there are real people hiding behind rationales, we must remember that there are real people whose lives are affected by these decisions, decisions we must be accountable for, and people whom we must be accountable to.

• 1005

If you succeed in bringing these questions—of how far proposed reforms will affect existing inequalities—to the consciousness of the many people you will have a chance to meet with, then your committee will have accomplished something no other committee or commission on criminal law reform has ever accomplished.

Thank you for your time and attention.

The Chairman: Thank you very much, Prof. Mohr. That was really a first-class paper. I think it not only gave us the overview of the history of some of the recent developments in this country, but I think it sets out in quite an awesome way the task we have before us. As you say, it is a complex one, and as you also say, maybe a big part of it will be the education role we can play in trying to convey some of that complexity to the Canadian public.

Dr. Horner, I do not know whether you have any questions to begin with. You may, as both a doctor and politician, want to take the professor up on her example.

Mr. Horner: Well, thank you very much, Mr. Chairman. I think your presentation, Professor, drives home the complexity of the whole thing, but I guess the only true answer is to find the perfect judge and clone him or her, because we will never be able to achieve complete uniformity, will we? Do you forsee the day we will achieve complete uniformity in sentencing?

Prof. Mohr: In my most optimistic moments I can envision a day when we may be able to come close to achieving a uniformity of approach to sentencing, and that is a day when we as people in this culture start to really address the issues of inequality we face every day. That is not going to be tomorrow, no.

Mr. Horner: I do not know. When someone is appointed to the bench in any court, is he or she given instructions? Is that person taken away somewhere and given a course in what you have talked about today?

Prof. Mohr: To my knowledge, no. Clearly there are seminars for judges to train them for some of the tasks at hand, because it is a specialized duty, but there are no guidelines as to the kinds of issues that will be faced by them on the bench in dealing with such a wide range of both offences and individuals.

In fact, in their training as lawyers... in law school criminal law is a compulsory course, and in criminal law

[*Traduction*]

Je vous demande d'en tenir compte et de réfléchir à la vie d'autres personnes qui vous ont touchés, et cela au cours de cette enquête. Car tout comme il est important de se souvenir qu'il y a des gens en chair et en os ce qui se cachent derrière les justifications, nous devons nous rappeler que la vie de gens en chair et en os est touchée par ces décisions dont nous devons rendre compte.

Si vous réussissez à faire prendre conscience de ces questions—dans quelle mesure les réformes proposées redresseront les inégalités actuelles—au grand nombre de personnes que vous aurez la possibilité de rencontrer, votre comité aura alors accompli quelque chose qu'aucun autre comité ou qu'aucune commission de réforme du droit pénal n'aura jamais réalisé.

Je vous remercie de votre temps et de votre attention.

Le président: Merci beaucoup, madame Mohr. Votre exposé était exceptionnel. Vous ne vous êtes pas limitée à nous présenter un aperçu général de ce qui s'est fait récemment au Canada, vous avez aussi mis en lumière la tâche considérable qui nous attend. Elle est complexe, et comme vous l'avez ajouté, une grande part de notre travail consistera aussi à essayer d'informer le public canadien de cette complexité.

Docteur Horner, j'ignore si vous avez des questions pour commencer. Comme médecin et comme homme politique, vous voulez peut-être poser des questions au professeur sur son exemple.

M. Horner: Eh bien, merci beaucoup, monsieur le président. Votre exposé, madame, souligne ici la complexité de toute cette question, mais je crois que la seule réponse valable serait de trouver le juge idéal et de le dédoubler, car nous ne pourrons jamais parvenir à une uniformité absolue, n'est-ce pas? Serait-elle possible un jour dans le domaine de l'application de la peine?

Mme Mohr: Lorsque je suis extrêmement optimiste, j'imagine qu'un jour nous pourrons nous en rapprocher, et ce sera lorsque comme peuple vivant dans notre culture, nous commencerons vraiment à nous attaquer aux questions d'inégalité auxquelles nous sommes confrontés quotidiennement. Mais ce n'est quand même pas pour demain.

M. Horner: Je ne sais pas. Donne-t-on des instructions à ceux qui sont nommés à la magistrature? Suivent-ils un cours sur ce dont vous avez parlé aujourd'hui?

Mme Mohr: Pas à ma connaissance. Il existe bien sûr des ateliers à l'intention des juges afin de les former pour certaines des tâches qu'ils devront accomplir, puisque leurs fonctions sont spécialisées et qu'il n'existe pas de directives sur les types de problèmes qu'ils auront à résoudre à la cour, lorsqu'ils devront s'occuper de toutes sortes d'infractions et de prévenus.

En fait, dans leur formation d'avocat... Dans les facultés de droit, le droit pénal constitue un cours

[*Text*]

they spend a great deal of time going over complex defences for crimes that are pretty unusual, and very little time, if any at all, is spent on sentencing. I am in fact one of the few people in the country who teaches a course on sentencing, and very few law schools offer anything on sentencing. So the people who are trained as judges come out of these law schools, and they have not had a chance, an opportunity, to think about the complexity of the nature of decisions that will have to be made by them on the bench, or the implications of those kinds of decisions. So I guess, in answer to your question, no, there is no training for that sort of thing today.

Mr. Horner: Really, when someone is appointed to the bench they bring to that position of authority whatever their background has given them. . . what sort of socio-economic area they have come from, rural or urban. . . the whole thing is within themselves.

• 1010

Prof. Mohr: Yes, it is a very important point and one of the main points of a book published in 1971, one of the first big works on sentencing in Canada, *Sentencing as a Human Process* by John Hogarth. He gave it that title to reflect just what you have said. Through his studies of magistrates, he found he could better predict the kind of sentence to be imposed for the crime by knowing who the judge was than by knowing the facts of the particular crime. Today it is a very human process. Whoever comes to the decision brings himself and his visions of the world to it.

Mr. Horner: Somewhere in your brief you mentioned that you felt somebody in the judiciary should have to state his reasons. Is it not done at present?

Prof. Mohr: It is done by some judges sometimes, but it is not required of judges.

Mr. Horner: Do you believe it should be required?

Prof. Mohr: I believe it should be required. Over the past month talking to prisoners about what their sentence meant to them, what they felt the judge was sentencing for and what the rationale was, they said they had no clue, that the judge said five years for this and that is all he said. I think reasons should be given so people who are affected by this enormous decision have some sense of what went into the decision.

In reviewing the case law at the commission, we found it was very difficult to have a sense of whether a sentence was fitting when you are given so little information about the factors used in considering the sentence. If you read sentencing decisions when judges give some information, they tend to list all the factors and say that, given all these factors, they think the fit sentence is four years. They do not say that in this case they think rehabilitation is the rationale and therefore the offender's drinking problem is something to pay attention to. They do not say which is an aggrevating factor or a mitigating factor. It is very

[*Translation*]

obligatoire, où l'on consacre beaucoup de temps à étudier des défenses complexes pour des crimes qui sont très inhabituels et, très peu de temps, s'il en est, à l'application de la peine. En fait, je suis une des rares personnes au pays à enseigner un cours là-dessus et très peu de facultés de droit proposent quoi que ce soit sur cette question. Par conséquent, ceux qui sont formés comme juges sortent de ces facultés de droit sans avoir eu la possibilité de réfléchir à la complexité de la nature des décisions qu'ils devront prendre au tribunal ou à leurs répercussions. Donc pour répondre à votre question, il n'existe pas de formation pour ce genre de choses aujourd'hui.

M. Horner: En réalité, lorsque quelqu'un est nommé à la magistrature—ce qui implique de très grandes responsabilités—il y apporte son baggage personnel, en quelque sorte, à savoir le milieu socio-économique dont il provient, rural ou urbain. . .

Mme Mohr: Oui, c'est un élément très important dont traite essentiellement un livre publié en 1971, l'un des premiers grands travaux sur l'application de la peine au Canada, *Sentencing as a Human Process*, par John Hogarth. Il lui a donné ce titre pour tenir compte de ce dont vous avez parlé. Ainsi, il a constaté qu'en sachant qui était le juge plutôt qu'en connaissant les circonstances du crime, il était mieux en mesure de prévoir le type de condamnation imposée. Aujourd'hui, le processus est très subjectif. Ceux qui rendent la décision y font intervenir leur personnalité et leur vision du monde.

M. Horner: Quelque part dans votre mémoire, vous avez mentionné que dans le système judiciaire, quelqu'un devrait donner ses motifs. N'est-ce pas le cas actuellement?

Mme Mohr: Certains juges le font parfois, mais ce n'est pas obligatoire.

M. Horner: Devrait-ce l'être?

Mme Mohr: Je pense que oui. Le mois dernier, on a demandé à des prisonniers ce que leur sentence signifiait pour eux, pourquoi ils pensaient que le juge les condamnait, et pour quelle raison, et ils ont dit qu'ils n'en avaient pas la moindre idée, que le juge leur avait imposé cinq ans et qu'il n'avait rien dit de plus. Je pense qu'il faudrait donner des explications afin que ceux que touche cette énorme décision comprennent pourquoi elle a été prise.

En examinant la jurisprudence à la Commission, nous avons constaté qu'il était très difficile de comprendre si une sentence était juste lorsque vous ne disposez que de très peu de renseignements sur les facteurs qui ont été pris en compte pour la prononcer. Lorsque des juges donnent certains renseignements sur les décisions qu'ils ont prises en matière de peine, ils ont tendance à énumérer tous les facteurs pour dire ensuite qu'ils justifient une condamnation de quatre ans à la prison. Ils ne disent pas qu'en l'espèce, ils pensent que la réadaptation s'impose et qu'il faut donc tenir compte du problème d'alcoolisme du

[*Texte*]

difficult to criticize and to say we do or do not want them to consider certain factors.

Mr. Horner: You alluded briefly to Judge Tony Vannini's decision in Sault Ste. Marie on 90 days for sexual assault. You said you believed he took into consideration some circumstances having to do with family background, which he should not have taken into consideration.

Prof. Mohr: I meant to say that I believe it is what is outraging people. There are perceptions that he ought not to have taken into account certain factors as mitigating factors. That a white, middle-class, 22-year-old offender came from a good background is something many people object to as a mitigating factor. My point is that whether or not I object to it, these are essential questions for us to address if we want the public to understand what is going on and have some kind of uniformity in the factors we think are legitimate to consider. If social status is something we want to give people credit for in the sentencing process, I think it ought to be up front.

Mr. Horner: I tried to jot down what you said as you said it, but I am not sure I have it completely. Perhaps you can find it in your presentation. You said something about it not following that punishment by non-incarceration can bring about protection of the public any better than incarceration. I did not quite follow that point.

Prof. Mohr: The point was raised in the context of Bill C-19. They used protection of the public as the rationale for sentencing. In using that rationale, there was a real concern that many people think of protection of the public as something that means keeping dangerous people locked up. Immediately they think of incarceration when they think of protection of the public.

• 1015

What the drafters of the bill wanted to make clear was that there are lots of ways to protect the public. For instance, if you give a community service order for someone and get them to a non-dangerous person who is just a non-violent property offender, then it may do more good in the long run and protect the public, rather than locking this person up and depriving him of the opportunity to work through or to help out the community in some way.

So there is the notion that, with a rationale like protection of the public, lots of interpretations could be made; however, we should not immediately use it to impose longer periods of incarceration to protect people, that there are other ways society may be protected in the long run, particularly from non-violent offenders.

[*Traduction*]

déliquant. Ils ne disent pas non plus quelles sont les circonstances aggravantes ou atténuantes. Il est très difficile de critiquer et de dire qu'ils devraient tenir compte ou non de certains éléments.

M. Horner: Vous avez brièvement fait allusion à la décision du juge Tony Vannini qui a imposé 90 jours de prison à Sault Ste Marie pour une agression sexuelle. Vous avez dit qu'il a tenu compte de certaines circonstances relatives aux antécédents familiaux, et qu'il n'aurait pas dû le faire.

Mme Mohr: J'ai voulu dire par là que c'est ce qui a tant choqué les gens. Certains pensent qu'il n'aurait pas dû considérer comme atténuantes certaines circonstances. Beaucoup s'opposent à ce que l'on considère comme tel le fait qu'un délinquant blond, de classe moyenne, de 22 ans, soit issu d'un bon milieu. Que je m'oppose ou non à cela, j'estime qu'il se pose des questions essentielles sur lesquelles nous devrions nous pencher si nous voulons que le public comprenne ce qui se passe, et si nous recherchons une certaine uniformité dans les facteurs dont il faudrait tenir compte. S'il fallait porter au crédit des gens leur classe sociale dans le processus l'application de la peine, je pense qu'il faudrait le dire carrément.

M. Horner: J'ai essayé de prendre quelques notes pendant votre exposé, mais je ne suis pas sûr de vous avoit tout à fait suivi. Vous pourriez peut-être retrouver cela dans votre mémoire. Vous avez dit quelque chose. . . qu'il n'était pas certain que la sanction autre que par l'emprisonnement peut davantage protéger le public que ce dernier. Je ne vous suis pas très bien là-dessus.

Mme Mohr: J'avais soulevé cette question à l'égard du projet de loi C-19. On y avait utilisé la protection du public comme justification de la condamnation. Dans ce contexte, on s'est bien rendu compte que pour beaucoup, cette protection signifiait la nécessité d'enfermer les personnes dangereuses. Autrement dit, en pensant à la protection du public, on pensait immédiatement à l'incarcération.

Les rédacteurs du projet de loi ont bien voulu montrer qu'il existait bien des façons de protéger le public. Par exemple, si vous imposez une ordonnance de services communautaires à une personne non dangereuse qui a simplement commis une infraction non violente, sur des biens, c'est peut-être plus utile à long terme pour protéger le public que de l'enfermer, en la privant de la possibilité de travailler ou d'aider la collectivité, d'une certaine façon.

On estime donc que la justification par la protection du public peut s'interpréter de bien des façons. Cependant, il ne faudrait pas utiliser immédiatement cet argument pour imposer de plus longues périodes d'incarcération, car il existe d'autres façons de protéger la société à long terme, en particulier dans le cas des délinquants non violents.

[*Text*]

Mr. Horner: Do you believe, as someone who has made a study of this subject, that if someone is committing an armed robbery and is under the influence of drugs, then this should be taken into consideration as a mitigating circumstance?

I am referring to a case that occurred in my constituency, where a young girl, Barbara Turnbull, was working in a Mac's Milk store at night and three youths came in under the influence of drugs, stoned out of their minds. During the commission of a $50 armed robbery they shot her, and she is today a quadriplegic. This was taken into consideration in their sentencing.

Anyone can go into court and say that he was under the influence of drugs, and it is often, I believe, used as a circumstance to reduce the length of sentence.

Prof. Mohr: I guess the way it is used to mitigate the sentence is to say that, because of the influence of drugs, somehow the people committing the crime are less blameworthy for their crime.

It is a really complex issue and question, and it is one of those issues where I think only through asking the kinds of questions you ask will we really be able to expect that at least judges will approach those things in the same way.

I do not have the answers. I wish I did. If I did, probably no one would listen anyway. What I would hope for is that, rather than choosing an answer, the questions are approached in the same way, so judges ask themselves in seminars, in any kind of forums possible, those kinds of questions and come to some decisions and then articulate them, or that we or you or the government, in the articulation of a rationale, make it clear whether of not that should be a mitigating factor or, if they leave it open to the discretion, make it clear that we are going to have a system that will allow individual judges to decide whether or not something is aggravating or mitigating.

Mr. Horner: Do they not today in effect use their own judgment, whether or not they decide this?

Prof. Mohr: Yes.

Mr. Horner: In the seminars they hold, do they not discuss things like this, as to whether or not this should be considered?

Prof. Mohr: I do not really know what they discuss in their seminars. I imagine that is one possible area of discussion. It is not all that helpful unless there are some kinds of guidelines they are working with, or as a result of the discussion they articulate some kind of approach they share—if we are concerned, as you appear to be and I certainly am, that there are so many different approaches to the same question.

Mr. Horner: Possibly our researchers have some questions they would like to ask.

[*Translation*]

M. Horner: Pensez-vous, comme l'auteur d'une étude de cette question, que si quelqu'un commet un vol à main armée pendant qu'il est sous l'influence de stupéfiants, il faudrait en tenir compte comme d'une circonstance atténuante?

Je parle d'un cas qui s'est présenté dans ma circonscription, dans lequel une jeune fille, Barbara Turnbull, travaillait dans un magasin Mac's Milk la nuit où trois jeunes gens sont arrivés, complètement drogués. Au cours du vol à main armée où ils ont pris 50$, ils ont tiré sur elle et, aujourd'hui, elle est quadriplégique. Il en a été tenu compte dans la condamnation qui leur a été imposée.

N'importe qui peut se présenter en justice en disant qu'il était sous l'influence de stupéfiants, et cet argument est souvent utilisé, me semble-t-il, comme circonstance atténuante pour réduire la durée de la condamnation.

Mme Mohr: On utilise cet élément pour atténuer la sentence en disant qu'étant donné l'influence des stupéfiants, ceux qui ont commis le crime en étaient moins à blâmer.

C'est en réalité une question complexe, et c'est seulement en pesant des questions comme vous allez le faire, que nous allons vraiment pouvoir nous attendre que les juges, au moins, abordent ces choses de façon uniforme.

Je n'ai pas de réponses. J'aurais voulu en avoir, mais même dans ce cas, probablement personne ne m'écouterait. Ce que j'espère cependant, c'est que, plutôt que de choisir une réponse, on aborde les questions de façon uniforme, pour qu'en atelier, dans toutes les tribunes possibles, les juges se posent eux-mêmes ces questions pour parvenir à certaines décisions et les justifier ensuite, à moins que nous, vous ou le gouvernement, dans l'élaboration d'une justification, montrions bien que cela doit être ou non une circonstance atténuante, ou si la question n'est pas tranchée, il faudrait bien dire que nous nous proposons d'établir un système qui autorise chaque juge à décider si oui ou non une circonstance est atténuante ou aggravante.

M. Horner: Actuellement, n'en décident-ils pas eux-mêmes?

Mme Mohr: Si.

M. Horner: Dans les conférences qu'ils organisent, ne discutent-ils pas de choses semblables, à savoir s'il faudrait ou non tenir compte de tels facteurs?

Mme Mohr: J'ignore ce dont ils discutent dans leurs conférences. J'imagine que c'est là un domaine de débats possible. Comme tel, il n'est pas si utile que cela en l'absence de certaines directives pour les orienter dans leur travail, ou à moins que, à la suite de leurs discussions, ils n'élaborent une sorte d'approche commune, car, comme moi, vous semblez rechercher une plus grande uniformité.

M. Horner: Nos attachés de recherche voudraient peut-être vous poser quelques questions.

[*Texte*]

The Chairman: I would like you to elaborate a bit on the just-deserts rationale that has been selected by the commission. Are you suggesting that there is not, within that, the ability to take sufficiently into account mitigating circumstances and the socio-economic and other factors involving the offender? Is that your concern?

• 1020

Is that your concern and for us to select this rationale at this point in time, given the inner qualities you refer to sort of built into the system, will this just result in sentences that are not satisfactory from a public policy point of view? Is that basically what you are saying?

Prof. Mohr: Yes.

The Chairman: Then can you tell me why you do not think there can be that ability to take into account the offender within a just-deserts rationale?

Prof. Mohr: A just-deserts rationale assumes that it is possible for a crime to equal the punishment. One can have punishments proportionate to a crime, and basically people who commit crimes, commit crimes from the same basis—there is an equality out there.

Through my examples what I say is that even though just deserts goes a long way in dealing with those issues, questions still can be raised about our attitudes to approaching issues that just deserts does not bring out.

For example, the just-deserts model required the commission to rank offences in the Criminal Code according to seriousness. Now this is a difficult job. But in ranking they came to an order where some property offences had a higher place than serious personal injury offences.

For example, trafficking was in the highest level, aggravated sexual assault was in the second to highest level. Even in that ranking, I say there are underlying assumptions about seriousness that the people who engage in that exercise brought with them to the exercise, and that we have to go back and look at those kinds of decisions and ask whether we happy with them.

What kind of attitudes are there towards crime, for example? There are many people in the public who are very concerned about serious personal injury offences, particularly sexual assaults against women. To have that ranked under some property crimes is very hard for women to accept. So in the very first level there are attitudes expressed that I think we really have to examine as well.

There are so many examples. The commission did go to try to reveal some of these problems through their recommendations on fines, saying that it is not enough to

[*Traduction*]

Le président: Je voudrais que vous nous parliez un peu de la façon dont la commission a établi le principe du châtiment mérité. Estimez-vous que ce principe ne permet pas de tenir suffisamment compte des circonstances atténuantes ainsi que des facteurs socio-économiques et autres concernant le délinquant? Est-ce cela qui vous préoccupe?

Avez-vous des réserves à ce sujet, et pensez-vous qu'étant donné les caractéristiques inhérentes du système, le choix que nous faisons actuellement de cette justification ne pourra qu'aboutir à des sentences qui ne sont pas satisfaisantes dans le contexte de la politique générale? Est-ce essentiellement ce que vous nous dites-là?

Mme Mohr: Oui.

Le président: Pourriez-vous me dire alors pourquoi la justification par le châtiment mérité ne permettrait pas de tenir compte du délinquant?

Mme Mohr: Cette justification part du principe qu'un crime peut être équivalent à son châtiment. Un châtiment peut être proportionnel à un crime, et essentiellement les criminels commettent des crimes à partir d'une même base. . . il se trouve donc là une certaine égalité.

D'après mes exemples, ce que je dis, c'est que même si le châtiment mérité fait beaucoup pour résoudre ces questions, il s'en pose encore compte tenu de notre façon d'aborder certains éléments, que le principe dont nous parlons laisse de côté.

Par exemple, le modèle du châtiment mérité exigeait que la commission classe les infractions prévues au Code criminel selon leur gravité. C'est un travail difficile. Mais, ce faisant, on s'est aperçu qu'à un moment donné, certaines infractions à la propriété l'emportaient en gravité sur des infractions comportant coups et blessures.

Par exemple, le trafic se situait au niveau le plus élevé, suivi des agressions sexuelles graves. Ceux qui ont établi ce classement sont partis de certaines hypothèses quant à la gravité de l'infraction, et nous devons revenir sur ce genre de décisions pour voir si nous en sommes satisfaits.

Quelles sont les attitudes qui existent à l'égard du crime, par exemple? Bien des gens se préoccupent beaucoup des atteintes graves contre la personne et particulièrement des agressions sexuelles envers les femmes. Ces dernières ont beaucoup de mal à accepter que ces infractions soient considérés comme moins graves que certaines infractions à la propriété. Par conséquent, on voit toute de suite que certaines attitudes ont été exprimées dans le processus, et qu'il y a lieu de les examiner aussi.

Il se présente tant d'exemples. La commission a essayé de faire état de certaines de ces difficultés losrqu'elle présenté des recommandations sur les amendes; elle a dit

[*Text*]

impose a fine on someone without finding out the implications of what that fine means for that particular person.

So there ought to be some kind of inquiry to see if you can afford to pay the fine, because if you have a lot of money, and it is a small fine, clearly it is not a great punishment.

If you have no money and it is small fine, it is a great punishment. So there was an understanding that the impact of the punishment differs according to the individual before the court, whether he or she is a native person with no money or a wealthy, middle-class, white Canadian.

We see this happening in court all the time in terms of impact. I have a student who is going to court a few days a week to watch sentencing hearings. The first day he went the judge had a case of domestic assault before him.

It was a serious case. The wife took the stand to testify to the injuries, and to say that the family was living together and trying to make a go of it, so please not to incarcerate the offender.

The evidence was that the wife was the sole wage-earner. She made minimum wage and the husband had been unemployed for a while. There were two children. The sentence the judge imposed was a $400 fine.

• 1025

Who pays the fine in that case? Clearly it is the only wage earner in that family. In a simple case like that the judge did not think through the impact of the punishment on the person. You cannot fine somebody when someone else has to pay and then say it is a punishment for that person. This is how these issues come about. Even through just deserts, which has a lot of merits, I think we have to keep asking questions and listening to people who talk to us about basic attitudes that produce inequality in this society.

Mr. Horner: Which alternatives were available to the judge in that case? He could incarcerate, fine or make some stipulations for community work. Is that correct? If you had been the judge, you probably would have made some stipulations for this man to do a certain amount of community work.

Prof. Mohr: I might even have considered incarceration. I do not know, but I certainly would have made sure that my punishment hit the offender and not the victim. It is how gender can come in. It is not only women as offenders, but also women as victims in these kinds of cases.

The Chairman: What would your choice of rationale be or is there one?

Prof. Mohr: Of the available rationales, if I had to choose, I would choose just deserts. I would turn it on its

[*Translation*]

qu'il ne suffisait pas d'en imposer sans chercher à en connaitre les répercussions pour les contrevenants.

Il faudrait donc vérifier si l'intéressé peut se permettre de payer l'amende, car s'il a beaucoup d'argent et qu'elle soit petite, le châtiment n'est manifestement pas très grand.

Mais si vous n'avez pas d'argent, l'amende a beau être petite, c'est quand même un grand châtiment. On a donc compris que les répercussions du châtiment diffèrent selon la situation de ceux qui se présentent devant les tribunaux, qu'il s'agisse d'un ou d'une autochtone sans argent ou d'un Canadien blanc, de la classe moyenne.

Cela se passe tout le temps dans les tribunaux. . . je parle des répercussions. J'ai un étudiant qui va à la cour quelques jours par semaine pour suivre les audiences et entendre les jugements. La première fois, le juge examinait une affaire d'agression en milieu familial.

C'était sérieux. L'épouse est venue à la barre pour faire état des blessures et dire qu'elle vivait avec son mari et qu'ils essayaient de s'en sortir; elle a demandé instamment au juge de ne pas l'incarcérer.

D'après les témoignages, seule l'épouse gagnait l'argent du ménage, avec un salaire minimum, son mari étant au chômage depuis quelque temps. Ils avaient deux enfants. Le juge a imposé une amende de 400$.

Qui paie l'amende dans ce cas? Manifestement, c'est le seul de la famille à avoir un revenu. Dans une affaire simple comme celle-ci, le juge n'a pas réfléchi suffisamment aux répercussions de la sanction sur la personne. Vous ne pouvez pas infliger d'amende à quelqu'un lorsque c'est quelqu'un d'autre qui va devoir la payer et décréter que c'est un châtiment infligé à l'accusé. C'est ainsi que surgissent ces problèmes. Même si l'on retient l'idée du châtiment mérité, qui n'est pas sans justification, je pense qu'il faut se poser ces questions et écouter ceux qui nous parlent des attitudes fondamentales qui engendrent l'inégalité dans la société.

M. Horner: Quelles autres possibilités le juge avait-il dans cette affaire? Il pouvait prononcer une peine de prison, une amende ou imposer du travail communautaire. Avait-il ce choix? Si vous aviez été le juge, vous auriez sans doute obligé le coupable à accomplir des travaux communautaires.

Mme Mohr: J'aurais même envisagé l'incarcération. Je ne sais pas, mais j'aurais veillé à ce que la punition sanctionne le délinquant et non la victime. C'est ainsi que le sexe peut devenir un facteur. Il ne s'agit pas seulement des femmes comme délinquantes, mais également des femmes comme victimes, dans cette sorte d'affaires.

Le président: Pour quelle sorte de principe opteriez-vous dans un cas comme celui-ci?

Mme Mohr: Parmi tous les raisonnements possibles, je choisirais celui du châtiment mérité. Je le retournerais

[*Texte*]

head, ask all the questions I have been asking today and turn it into whatever it would look like after those questions were asked. I would not allow a rationale to keep us from looking at the daily inequalities we see according to gender, class and race in Canada.

The Chairman: A lot of questions would be asked, which a judge would have to go through in looking at each case.

Prof. Mohr: It is one possibility, but another possibility is that through education and information we can start getting at these issues with judges so we can start changing attitudes and perceptions. It is not only judges in the process. I do not have a special beef against judges. I am talking about everyone in all walks of our society. It happens that judges here have a lot of power, but I firmly believe that through education and information we can make changes. We saw that in the work of the commission.

You are familiar with the chapters on public perception. When the public is given more information about what really happens, they are not the unthinking red-neck group sometimes ascribed to them. They are pretty thoughtful about things. They do not want more prisons built and they do not want harsher sentences. They think community programs will help solve problems of crime. I think if we can educate the public to the existence of inequalities and if we can educate judges, we will get a lot further than spending our time worrying about a rationale.

I have one caveat. A rationale is very important in approaching these questions to make sure there is some consistency in what you are doing. One concern I had was the questions raised by the committee which went out to groups, for example, inmate groups. There was no first question about what the approach should be and then, according to that approach, how to deal with maximum sentences, minimum sentences, etc. Asking all the questions without a first question of purpose can give you very inconsistent answers. It was difficult for some people to answer the questions without first thinking through what this whole process ought to be about.

The Chairman: Thank you very much. We appreciate your taking the time you obviously took preparing your brief.

Prof. Mohr: Thank you very much.

The Chairman: We will call our next set of witnesses from the Canadian Psychological Association. Dr. Paul Gendreau, the president, is here. Welcome, Dr. Gendreau. It is good to see you again. I would ask you to introduce your colleague and make any opening statement you would like at this point.

[*Traduction*]

dans tous les sens, poserais toutes les questions que j'ai posées aujourd'hui et ferais ce qui me paraît très bon une fois que je connaîtrais tous les éléments. Je ne laisserais pas un principe m'empêcher de prendre en considération toutes les inégalités quotidiennes que nous constatons et qui sont fonction du sexe, de la classe ou de la race au Canada.

Le président: Il faudrait qu'un juge, avant de se prononcer, pose un grand nombre de questions.

Mme Mohr: C'est une possibilité mais une autre est que, par l'éducation et l'information, nous changions les attitudes et les perceptions des juges. Les juges ne sont d'ailleurs pas les seuls à intervenir dans le processus. Je n'ai rien contre les juges. La même chose s'applique à tout le monde, il se trouve seulement que les juges exercent beaucoup de pouvoirs et je crois que nous pouvons obtenir des changements par l'éducation et l'information. Nous l'avons bien constaté au sein de la Commission.

Vous connaissez les chapitres sur les perceptions du public. Lorsqu'on renseigne mieux le public sur ce qui se passe en réalité, il adopte des opinions beaucoup plus réfléchies qu'on ne le pense d'ordinaire. Il ne réclame plus alors davantage de prisons ou des incarcérations plus longues. Il pense que les programmes communautaires peuvent contribuer à réduire la criminalité. Je pense que si l'on peut faire comprendre au public l'existence des inégalités, si l'on peut éduquer les juges, nous aurons beaucoup moins à nous inquiéter de l'énoncé de principes fondamentaux.

Je formule cependant une réserve. Il faut un cadre de référence afin d'assurer une certaine uniformité. Dans le questionnaire que vous avez envoyé à certains groupes, comme les détenus, par exemple, il me semble qu'il manque une question fondamentale. Vous ne leur posez pas de questions sur l'approche à adopter et conformément à cette approche, comment aborder la question des peines maximales, des peines minimales, etc. Poser toutes ces questions sans poser cette première question fondamentale ne vous permettra pas de parvenir à cette uniformité. Il était difficile à ces gens de répondre à vos questions sans avoir d'abord réfléchi à l'ensemble du problème.

Le président: Merci beaucoup. Nous apprécions le temps que de toute évidence vous avez consacré à la préparation de votre mémoire.

Mme Mohr: Merci beaucoup.

Le président: Nous appelons maintenant les témoins suivants qui représentent la Société canadienne de psychologie. M. Paul Gendreau, son président, est ici. Monsieur Gendreau, nous vous souhaitons la bienvenue. Je suis heureux de vous retrouver. Je vais vous demander de nous présenter votre collègue et de faire un exposé liminaire, si vous le souhaitez.

[*Text*]

• 1030

Dr. Paul Gendreau (President, Canadian Psychological Association): Thank you, Mr. Chair, ladies and gentlemen. With me is Ms Barb Appleford, who is the Professional and Scientific Affairs Officer for the association.

You already have our brief. I would like to comment as briefly as possible on three issues: sentencing, rehabilitation, and parole. In this first part, I would like to provide your committee with a little more information on some crucial issues and then leave it to an open forum and, hopefully, a lively discussion on some of the matters I am going to bring to light.

Sometimes when people talk about issues like this, I think they get bound in ideologies, and I would like to take a bit more of a functional approach in terms of representing our association. We heard the comment before that psychologists support rehabilitation and criminologists support just deserts, and I would like to differ a little bit in that regard. One cannot be responsible for all one's members, mind you, but I think it would be hard to find a psychologist who did not believe in just and fair sentencing. There are many criminologists, as evidenced in their professional journals, who feel strongly that rehabilitation is a potent and forceful agenda. If one looks at it that way, then I think some of these issues that give rise to concern become a bit ephemeral.

First of all, in regard to the Canadian Sentencing Commission's report, we totally agree that you must satisfy the requirements of a just sanction. To argue otherwise would be almost bizarre. Fairness, equity, and proportionality are crucial matters. We certainly agree with the Canadian Sentencing Commission that guidelines regarding sentencing decisions by the judiciary should inform, enlighten and direct people to just and fair sentencing.

I think the matter in regard to guidelines and how far one goes is purely a functional matter. If you look at it that way, it becomes clear as to how far you want to go in terms of guidelines to inform judicial sentencing. We think, and our brief points out, that we should keep some kind of individual discretion involved. We think it would be unfortunate if one went as far as a cookbook justice kind of format.

Before leaving the sentencing issue aside, I want to raise some interesting data that are coming out in ever-increasing volumes south of the border and also in this country, which I think focus on the functional aspect. Where guidelines have been dealt with in an unthinking way to become so rigid as to cut down discretion to this little versus this much, and where politics have played too much of a role in some of the states, it has been fairly uniform south of the border, where the justice model comes from, that there has been increased incarceration, longer sentences and, unfortunately, racial disparity in

[*Translation*]

Dr Paul Gendreau (président, Société canadienne de psychologie): Merci, monsieur le président et mesdames et messieurs. Je suis accompagné de M^me^ Barb Appleford, responsable des affaires professionnelles et scientifiques de notre association.

Vous avez déjà notre mémoire. J'aimerais rapidement développer trois points: l'application de la peine, la réadaptation et la mise en liberté sous condition. Dans cette première partie, j'aimerais vous donner quelques informations complémentaires sur des questions cruciales, après quoi nous pourrons avoir une discussion ouverte et, je l'espère, animée sur certains des points que je vais mettre en évidence.

Quelquefois, quand on parle de ce genre de questions, on a tendance à le faire dans une perspective idéologique, et je souhaiterais aborder la question sous un angle plus fonctionnel du point de vue de notre association. On a dit que les psychologues étaient favorables à la réadaptation alors que les criminologues étaient favorables au châtiment mérité, et j'aimerais m'inscrire légèrement en faux à cet égard. Évidemment, je ne peux pas parler pour tous nos membres, mais je pense qu'il serait difficile de trouver un psychologue qui ne croie pas à une juste et équitable application de la peine. De nombreux criminologues, comme le montrent leurs revues professionnelles, sont convaincus que la réadaptation a un rôle important à jouer. Dans ces conditions, certaines de ces questions sont relativement superflues.

Tout d'abord, en ce qui concerne le rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine, nous convenons entièrement qu'il faut que la peine soit équitable. Il serait presque absurde de prétendre le contraire. La justice, l'équité et la proportionnalité sont des aspects vitaux. La Commission canadienne sur la détermination de la peine a raison de dire que les lignes directrices qui s'adressent aux autorités judiciaires doivent les informer, les éclairer et les orienter pour leur permettre d'appliquer une peine juste et équitable.

Je pense que la question des lignes directrices et de leur portée est une simple question fonctionnelle. Dans ces conditions, il s'agit clairement de savoir jusqu'où doivent aller les lignes directrices destinées à informer les juges. Comme nous le disons dans notre mémoire, nous pensons qu'il faut laisser la place à une certaine discrétion individuelle. Il ne faudrait pas que la justice soit rédigée comme un livre de recettes.

Avant de passer à un autre sujet, j'aimerais mentionner quelques faits intéressants qui se font jour de plus en plus chez nos voisins du Sud et dans notre propre pays, et qui concernent l'aspect fonctionnel de la question. Partout où l'on a aveuglément imposé des lignes directrices imposant des choix rigoureux, et où les points de vue politiques ont pesé trop lourd comme cela a été le cas dans certains États, on a constaté de façon uniforme aux États-Unis, dont vient le modèle de justice dont nous parlons, un accroissement des incarcérations, un allongement des peines et malheureusement, une inégalité raciale lors de

[*Texte*]

sentencing in some states. Over the last 10 or 15 years, where I think there has been an unthinking use of guidelines, laws have become invariably harsher.

We see in our own country, with the YOA, where we have used a guideline approach in terms of the consent issue. We have seen increased incarceration of young offenders across most provinces. In some cases we have seen increased recidivism of young offenders as a result of the YOA compared to previous legislation, which had more discretion, so much so that one of the major architects of the philosophy behind the YOA, Nick Bala, the distingished law professor from Queen's, has said recently that we have to put more discretion back into our sentencing policy.

Another matter, again functional, is that if you do not keep discretion in, you have to ask the question: would you yourself want to be involved in the sentencing process if you had very little of your own experience and training could not bring to bear on the sentencing process?

The upshot of what I want to say on behalf of the association with regard to sentencing is that, again, sentencing has to be just and fair; guidelines should be informed and enlightened. How do you do it? I think an educative format is probably the most worthwhile example to consider. In the dialogue we have afterwards, I would be glad to talk about two examples in the United States I have been involved in, albeit briefly, in which an unthinking approach to guidelines in sentencing has led to some fascinating and bizarre consequences.

• 1035

I would like to talk about my extensive experience in another country, which had to choose between guidelines or an educated format with their judges to change judgments around to become more uniform. I can talk a bit about that. They had some very interesting results. I will leave it to you to raise those issues if you wish.

Secondly, in regard to rehabilitation the other format, we find it very unfortunate the Canadian Sentencing Commission had to, frankly, trash the rehabilitative notion. I think their scholarship needs some rethinking.

Most of the evidence they drew upon came up to about 1967. I have nothing against the literature produced up until 1967 in the scientific discipline, but sometimes things happen in the last two decades or so, and there is a tremendous amount of evidence that some kinds of offenders can be rehabilitated successfully.

In addition there is a plethora of poll data coming primarily from south of the border, in much more conservative jurisdictions than ours, indicating that the

[*Traduction*]

l'application de la peine dans certains États. Au cours des dix ou quinze dernières années où l'on a appliqué les lignes directrices aveuglément, les lois se sont systématiquement durcies.

Nous le constatons dans notre propre pays avec la Loi sur les jeunes contrevenants, pour laquelle nous nous en remettons à des directives. Elle a conduit à une augmentation du nombre d'incarcérations de jeunes contrevenants dans la majorité des provinces. Parfois, cette loi a entraîné un accroissement de la récidive chez ces jeunes, contrairement à la précédente loi qui laissait plus de discrétion, ce qui a amené l'un des principaux architectes de cette mesure, Nick Bala, le distingué professeur de droit de Queen's, à déclarer récemment qu'il fallait introduire un élément de discrétion plus important dans notre politique d'application de la peine.

Toujours sur le plan fonctionnel, si vous ne prévoyez pas cet élément de discrétion, vous devez vous poser la question suivante: souhaiteriez-vous vous-même participer à l'application de la peine si vous étiez pratiquement dans l'impossibilité de faire intervenir votre expérience et votre formation?

Ce que je veux dire en gros au nom de notre association en ce qui concerne cette application de la peine, c'est encore une fois que la peine doit être juste et équitable, et que les lignes directrices doivent être informées et instructives. Comment le faire? Je pense que le meilleur exemple à prendre, c'est l'exemple de la pédagogie. Dans la discussion que nous aurons tout à l'heure, j'aimerais mentionner deux exemples auxquels j'ai été confronté aux États-Unis, bien que brièvement, et à l'occasion desquels un recours aveugle aux directives d'application de la peine a entraîné des conséquences fascinantes et étranges.

Je voudrais parler de ma longue expérience dans un autre pays, qui a dû choisir entre un cadre de lignes directrices et une formule d'éducation des juges pour assurer une plus grande uniformité des jugements. Je pourrais en parler un peu. Les résultats ont été très intéressants. A vous de soulever la question si vous le souhaitez.

Deuxièmement, en ce qui concerne la réadaptation, la deuxième formule, nous trouvons regrettable que la Commission canadienne sur la détermination de la peine ait jugé bon de massacrer cette notion. Je pense qu'elle devrait repenser le problème.

La plupart de ses sources remontent à 1967 environ. Je n'ai rien contre tout ce qui a pu être écrit jusqu'à 1967 dans le domaine scientifique, mais les 20 dernières années ont aussi été riches d'enseignements, et de nombreuses preuves montrent qu'il est possible de réadapter avec succès des délinquants.

On constate d'autre part que de très nombreuses informations recueillies à l'occasion de sondages, essentiellement aux États-Unis, auprès d'une société

[*Text*]

public, by and large, has been misread. There is still a substantial support for rehabilitative notions in a judicial system and in prisons across much of North America. There has been a bit of a myth of the turn to the right, as is popularized in the United States.

When we made our criticism to the Canadian Sentencing Commission about the fact they did in effect, to be blunt, trash the rehabilitation literature when in fact there is compelling evidence to support it, we had this comment back to us by Dr. Tony Doob, whom you will be hearing from, who made this very interesting comment to CPA that is going to be published record very shortly. He said that the Canadian Sentencing Commission was not asked to focus on the rehabilitative potential of prison or community correctional programs.

Interesting, he says:

> I believe, and I would guess that the other commissioners also believe, that every responsible effort should be made to help to rehabilitate offenders, both in prison in the community.

If they believe that, why did they write about rehabilitation the way they did? Maybe they were not aware of the evidence, and now, by being responsible and pro-active, have been aware of some of the deficiencies in that research aspect, and have changed their minds.

I hope they can reaffirm this principle again, while they argue for just sentencing. An interesting aspect of their viewpoint was that the determining of a sentence to be given, and the help given to sentenced offenders, are two independent issues.

If they are independent issues, why did they not treat them that way in the first place? I do not mean to sound to cavalier in this kind of comment, but it is an important sort of matter because they are separate issues. You can have a just and fair sentencing policy, and yet have a vibrant, forceful rehabilitative agenda after the sentence is passed.

You do not have to justify a fair and just sentencing policy by debilitating a rehabilitative agenda or something else. The issues are in fact separate. Ideology crept into the Canadian Sentencing Commission report there, and it obfuscated the issue.

Finally the other matter I would like to bring to your attention is that of parole. Now that is a controversial issue. Our view as stated there is that there has been a lot of concern about parole boards and the parole process, and we have stated that we have been upset and concerned, that there has been an anti-rehabilitation bias amongst the parole board in years past.

[*Translation*]

beaucoup plus conservatrice que la nôtre, ont été interprétées de façon erronée. Un peu partout en Amérique du Nord, le public est toujours largement favorable à la réadaptation dans le système judiciaire et dans les prisons. Le virage à droite des États-Unis dont on parle tant est un peu un mythe.

Quand nous avons reproché à la Commission canadienne sur la détermination de la peine d'avoir, disons le mot, massacré les partisans de la réadaptation alors qu'ils avaient d'excellents arguments en faveur, voici ce que nous a répliqué M. Tony Doob, dont vous entendrez parler de nouveau, dans une intéressante réponse à la Société canadienne de psychologie, que nous allons publier sous peu. Il nous a dit que le rôle de la Commission canadienne sur la détermination de la peine n'était pas de s'occuper du potentiel de réadaptation des prisons ou des programmes correctionnels communautaires.

Il déclarait cependant, chose intéressante:

> Je pense, comme tous les autres commissaires d'ailleurs il me semble, qu'il faut faire tous les efforts raisonnables possibles pour permettre aux délinquants de se réadapter en prison comme dans la collectivité.

Si c'est le cas, pourquoi avoir dit chose pareille sur la réadaptation? Peut-être ignoraient-ils à ce moment-là les faits, et se sont-ils maintenant rendu compte, en prenant une attitude responsable et en allant de l'avant, qu'il y avait les lacunes dans les recherches dont ils s'inspiraient, ce qui les aurait amenés à changer d'avis.

J'espère qu'ils réaffirmeront ce principe lorsqu'ils soutiendront la thèse d'une juste application de la peine. Il est intéressant de constater que de leur point de vue, l'application de la peine et l'aide à apporter aux condamnés sont deux questions totalement distinctes.

Si ce sont des questions distinctes, pourquoi ne les ont-ils pas considérées comme telles? Je ne voudrais pas avoir l'air cavalier sur cette question, mais c'est important puisque ce sont des questions distinctes. On peut avoir une politique d'application de la peine juste et équitable et avoir en même temps un programme actif et efficace de réadaptation, une fois la sentence rendue.

On n'a pas à dénigrer un programme de réadaptation ou quoi que ce soit d'autre pour justifier une politique d'application de la peine juste et équitable. Les questions sont distinctes. Le rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine est teinté d'idéologie qui cache le vrai problème.

J'aimerais enfin aborder la question de la mise en liberté sous condition. Voilà un problème controversé. Nous soulignons que la question des commissions de libération conditionnelle et de tout le processus de libérations conditionnelles a suscité énormément de préoccupations, et que nous avons été profondément inquiets de voir les commissions de libération conditionnelle adopter dans le passé une attitude hostile à la réadaptation.

[*Texte*]

We have been concerned that parole policy seems to discourage parole agents from actively intervening in peoples' lives to make them adjust to society. I sometimes think the previous parole boards were anti-professional in their attitudes.

I think the major criticism one can make of previous parole practices is that they fail to document carefully the risk level of the clients or the offenders they were putting into the community. By failing to do so, in effect they were not protecting the public as much as they may seem to have thought they were, and they are maybe being less accountable to their own practice.

Now because these things seem to exist in the past in the parole board, does that mean you abolish parole boards? I think the old cliché is true, you are throwing the baby out with the bathwater. What you can do is address those kinds of issues, those deficiencies, and make the parole process lively and constructive.

That is in fact what some of our colleagues south of the border—now I know you may find it off-putting, referring to south of the border, but this is where this policy came from in the first place. I know there are truly Canadian solutions, but arguing there is only a Canadian solution can sometimes be a bit of an ethnocentric kind of viewpoint on how the world turns.

• 1040

It is important to note that some of those U.S. jurisdictions are bringing parole back with much more teeth in it. And is not providing good parole with good supervision of a client in the community really providing justice to the public?

I would like to turn the argument around for your deliberation. The sentencing commission would have us believe, if you take their comments in one way, that if two offenders get five-year sentences, and one is released on parole after three years and one after four years, that is being unjust.

Justice is like Occam's razor. If, for example, one offender who gets five years takes an educational program, makes amends with his or her family, takes an alcohol program—does any number of things to improve his or her lot—and another client does not, are we not being unjust to that person for improving his or her situation and penalizing that individual in contrast to one who cares little about society or the people around him or her? The justice model has another side that has not been elucidated upon, so I think it would be unfortunate to throw parole out in a simple-minded way, because you can do injustice to individuals who sincerely try to improve their circumstances and act upon.

[*Traduction*]

Nous avons été inquiets de constater que la politique des libérations conditionnelles semblait dissuader les agents d'intervenir activement dans l'existence des gens pour leur permettre de se réadapter à la société. J'ai parfois l'impression que les anciennes commissions de libération conditionnelle avaient une attitude anti-professionnelle.

Je pense que le principal reproche que l'on peut leur adresser, c'est de ne pas avoir soigneusement évalué les risques présentés pour la société par les individus ou les délinquants libérés. Les responsables ne protégeaient pas le public autant qu'ils semblaient penser le faire, et ne prenaient peut-être pas toutes leurs responsabilités.

Faudrait-il pour autant abolir les commissions de libération conditionnelle? Je pense que l'on a raison de dire que ce serait jeter le bébé avec l'eau du bain. Je pense qu'en fait l'on pourrait chercher à combler ces lacunes et à rendre plus constructif et plus actif le processus de libérations sous condition.

C'est en fait ce que font certains de nos collègues au sud de la frontière; je sais que cela vous énerve peut-être que je vous parle sans arrêt de nos voisins du sud, mais c'est de là que vient cette politique au départ. Je sais qu'il y a des solutions authentiquement canadiennes, mais c'est peut-être faire preuve d'un ethnocentrisme exagéré que de prétendre qu'il ne peut exister qu'une solution uniquement canadienne.

Il faut remarquer que certaines de ces autorités américaines rétablissent une mise en liberté sous condition beaucoup plus rigoureuse. Et n'est-ce pas rendre justice au public que d'assurer de bonnes conditions de libération conditionnelle et une bonne surveillance de la personne mise en liberté?

J'aimerais retourner l'argumentation pour vous permettre d'en discuter. La Commission sur la détermination de la peine voudrait nous faire croire, d'une certaine façon, que si deux délinquants sont condamnés à cinq ans de prison et que l'un d'entre eux soit libéré sous condition au bout de trois ans et l'autre au bout de quatre ans, il y a une injustice.

La justice, c'est comme le rasoir d'Occam . Si par exemple un délinquant condamné à cinq ans suit un programme d'enseignement, se réconcilie avec sa famille, suit un programme de désintoxication, fait toutes sortes de choses qui vont améliorer sa situation, et qu'un autre ne le fasse pas, n'est-ce pas une injustice de pénaliser cette personne qui essaie d'améliorer sa condition par rapport à quelqu'un d'autre qui se moque de la société et des gens qui l'entourent? Il y a un autre côté de la justice qui n'a pas été approfondi, et je pense qu'il serait regrettable de rejeter de façon simpliste la libération sous condition, car ce serait commettre une injustice envers des gens qui veulent sincèrement améliorer leur conduite et faire quelque chose.

[*Text*]

There is an interesting civil rights aspect to it too. If individuals make demonstrable gains in improving their lot, should they not have the right to possibly change their circumstances through an existing legislative apparatus such as parole?

In addition, I would like to leave you with this thought in regard to parole. Having parole is not inimical to just sentencing. One can have a parole system functioning in some kind of format that functions with integrity without mitigating against having just sentencing. Apples and oranges, forests and trees get confused with an ideological agenda.

Those are my brief, off-the-cuff comments. The brief speaks for itself, and I have referred to a couple of issues that you may want to follow up in questions.

Mr. Horner: You referred to south of the border quite a few times. Are you familiar with the experiment in Georgia?

Dr. Gendreau: I am well familiar with it.

Mr. Horner: Would you discuss that and explain it to me just a little bit? I believe they are doing what they call "hard time", making offenders aware that they do not want to come back here, and therefore are getting a better recidivism rate.

Dr. Gendreau: There are two programs there. Georgia is famous for its intensive probation program, which illustrates the last point I raised. When they put their clients back into the community, they have urinalysis; they have a number of sort of quasi-legal checks on their behaviour, and as well they are supposed to be providing services. As far as we can tell, the data from Georgia indicates that intensive probation supervision is more effective in terms of reduced future crime rates than leaving them in prison. And the inmates, the offenders, are equated on their dangerousness score, as it were.

In regard to the other program, there has been a history of attempts in the States to get tough, give people a short, sharp, shock taste of prison. The data indicate that there is no clear-cut evidence supporting the fact that these kinds of prison programs reduce recidivism in the long run.

I have been fortunate enough to be assigned by the U.S. Institute of Justice in the States to be the outside evaluator for probably the most famous program, the Louisiana Boot Camp Program, whereby they are really running over hill and dale, through mangrove swamps and all the rest, to get a sort of a Green Beret taste of prison, to straighten up and fly right, as it were.

That program, so far, is not indicating any striking effects on recidivism, although it is being portrayed by the

[*Translation*]

Du point de vue des libertés civiles, la question est aussi intéressante. Si des individus font un effort sensible pour s'améliorer, ne devraient-ils pas avoir le droit de bénéficier de meilleurs conditions de vie grâce à un dispositif législatif tel que la mise en liberté sous condition?

J'aimerais enfin vous livrer une dernière réflexion sur la libération conditionnelle. Cette libération n'est pas en contradiction avec une juste condamnation. On peut très bien avoir un dispositif de mise en liberté sous condition parfaitement acceptable sans remettre en question le principe de la juste condamnation. L'approche idéologique est un fourre-tout où l'on confond les torchons et les serviettes, la forêt et les arbres.

Je vous ai livré quelques remarques improvisées. Notre mémoire est parfaitement clair, et je me suis contenté de faire ressortir une ou deux questions sur lesquelles vous voudrez peut-être revenir.

M. Horner: Vous avez mentionné à plusieurs reprises nos voisins du sud. Êtes-vous au courant de l'expérience réalisée en Georgie?

Dr Gendreau: Bien sûr.

M. Horner: Pourriez-vous nous en parler et nous l'expliquer un peu? Je crois qu'ils ont ce qu'ils appellent la «prison dure», pour dissuader les détenus d'y revenir, et qu'ils obtiennent un taux de récidive plus bas.

Dr Gendreau: Il y a deux programmes là-bas. La Georgie est connue pour son programme de mise en liberté conditionnelle intensive, qui illusttre mes remarques. Quand on libère des détenus dans la collectivité, on leur fait une analyse d'urine, on effectue toutes sortes de contrôles quasi juridiques de leur comportement, et ils doivent en outre assurer certains services. Pour autant que nous sachions, les données de cette expérience montrent que la surveillance intensive des libérés conditionnels contribue plus à faire tomber le taux de criminalité que le maintien en prison. Et les détenus, les délinquants sont en quelque sorte notés en fonction du danger qu'ils représentent.

Pour ce qui est de l'autre programme, les États-Unis ont à de nombreuses reprises essayé d'avoir une attitude dure, de donner aux gens un aperçu violent et bref de la prison. Il n'est pas prouvé que ce genre de programme contribue à long terme à faire chuter le taux de récidive.

J'ai eu la chance d'être choisi par l'Institut américain de la justice pour évaluer de l'extérieur le programme le plus célèbre, le Louisiana Boot Camp Program, où l'on fait faire des manoeuvres aux détenus à travers la campagne, dans des marais fétides, etc., pour leur présenter la prison comme un camp d'entraînement de bérets verts, afin de les remettre dans le droit chemin en quelque sorte.

En dépit de ce que prétend la presse, ce programme ne semble pas faire chuter le taux de récidive. On essaie aussi

[*Texte*]

press in a certain way. What they are trying to do in that program is also trying to change the offenders' thinking about crime, trying to make them more law-abiding that way, besides going through a lot of vigorous exercises. But still there is no clear evidence. By the way, there is some evidence that some of these short, sharp programs have led to increased recidivism. It is a bit iffy, the data is hard to interpret. These scared-straight programs have been popularized; however, some people tend to get worse under these particuliar programs. Often the thought of prison and other inmates is not frigtening to people who have been involved in crime for quite some time. Those are their friends on the street, for goodness' sake. When they go to prison, they just happen to have more friends in more enclosed spaces.

• 1045

Sometimes these programs may frighten the truly law-abiding, but why do we have to have these kinds of programs for the law-abiding? The chances of their becoming criminals in the future are very slight in the first place. One of the criticisms of some of these kinds of programs in the States is that they have put people who are very low-risk offenders in these programs. Why bother with low-risk offenders, who are not likely to commit crimes in the first place?

So there is no compelling evidence indicating that there is any kind of panacea or short-term solution using this approach. Some cynics would argue that the plethora of these programs in some jurisdictions is meant to satisfy an angry electorate for a number of other reasons. Your guess is as good as mine.

Mr. Horner: Do you believe there are people in Canadian penitentiaries right now who should not be there?

Dr. Gendreau: Indeed. I think there are well-demonstrated facts that we do tend to over-incarcerate. There are people who are not a substantial risk to society, so they do not need to be incarcerated.

As a matter of fact, that has been the whole thrust behind many U.S. jurisdictions bringing parole back, finding legislation to get around what they did to themselves 10 years ago. That is where we can really be constructive, because if we put lower-risk people in our institutions they may get worse. They are a small percentage, but they may in fact get worse. Whom do they hang around with in prison? I think we should make every effort to have these people handled in a different manner.

Mr. Horner: Are these mainly non-violent crimes?

Dr. Gendreau: Yes.

Mr. Horner: Are they totally non-violent crimes?

[*Traduction*]

de changer la façon dont le délinquant conçoit la notion de crime, de faire de lui un citoyen plus respectueux de la loi, tout en lui faisant subir une bonne dose d'exercices physiques. Mais les résultats ne sont pas clairs. Il semblerait même que ces programmes-éclair entraînent dans certains cas un accroissement de la récidive. Tout cela est assez nébuleux et les données sont difficiles à interpréter. On a fait beaucoup de battage autour de ces programmes-épouvantail, mais certains individus ont tendance à réagir mal à ce genre de programmes. Les gens qui ont déjà un passé criminel n'ont souvent pas peur de se retrouver en prison avec d'autres détenus. D'ailleurs, ce sont leurs compagnons de rue. Quand ils se retrouvent en prison, c'est comme s'ils retrouvaient un plus grand nombre d'amis dans un espace plus restreint.

Ce genre de programmes peut à l'occasion faire peur à des individus qui sont vraiment respecteux de la loi, mais à quoi bon dans ces conditions? Ce sont des gens qui ont très peu de chances de récidiver de toute façon. C'est l'un des reproches que l'on fait à ce genre de programmes aux États-Unis, on les applique à des individus qui présentent très peu de risques. Pourquoi les appliquer à ces gens-là qui n'ont au départ aucune vocation de criminel?

Il n'est donc absolument pas prouvé que cette méthode représente la panacée ou une solution à court terme. Certains cyniques vous diront que la pléthore de programmes de ce genre dans certains endroits n'est qu'un moyen de donner satisfaction à un électorat mécontent pour toutes sortes d'autres raisons. À vous de juger.

M. Horner: À votre avis, y a-t-il actuellement dans les prisons canadiennes des gens qui ne devraient pas y être?

Dr Gendreau: Bien sûr. Je crois qu'il est prouvé que nous avons tendance à emprisonner trop de gens. Il y a des gens qui ne présentent pas de dangers réels pour la société et qui ne devraient donc pas être incarcérés.

En réalité, c'est ce qui a mené de nombreux États américains à rétablir la mise en liberté sous condition et à adopter des lois leur permettant de revenir sur ce qu'ils s'étaient imposé il y a dix ans. C'est à ce niveau là que nous pouvons avoir une action constructive, car si nous emprisonnons des individus à faible risque, nous risquons de les faire empirer. C'est un faible pourcentage, mais ces gens-là risquent de devenir pires. Avec qui vont-ils se trouver en prison? Je pense qu'il faudrait par tous les moyens essayer de trouver une autre solution pour ces gens-là.

M. Horner: Vous parlez de gens qui commettent des crimes non violents?

Dr Gendreau: Oui.

M. Horner: S'agit-il de crimes n'impliquant strictement aucune violence?

[*Text*]

Dr. Gendreau: You get into some interesting cases which have some violence and they may not be a substantial risk in a way. However, they are the exception rather than the rule. But likely, when you look at many judicial systems, you will see a lot of non-violent individuals spending too much time behind bars. They could be handled through a good parole program or a probation program. Prison should be saved for the truly dangerous, violent, and incorrigible. Certainly no one denies the fact that there is a meaningful role for prisons in that regard.

Mr. Horner: You said some offenders can be rehabilitated. Do you have any thoughts on what type of offenders can be rehabilitated, or is there any way of pinpointing these people? Could psychological examination point out the ones that could be rehabilitated?

Dr. Gendreau: I think psychological examination can help. I think when you see some of the kinds of programs that work, they cut across a variety of offence categories. I think the kinds of people who can be helped are people who are in the middle range of risk, although some high-risk people can be helped. Of course, some have to be motivated to some extent, but not entirely so. There are a number of studies out now indicating that some individuals can be helped.

We will be providing concrete evidence in this regard. There is extensive literature on this subject. I think we should be clear in philosophy in terms of rehabilitation. However we define lower-risk offenders, I think by and large we should not put as many resources there, because they have the wherewithal, the skills to change their lives, and many do. We forget about them.

There are some individuals who are extremely high risk, who have a long history of violence, dangerousness, thieving. They may be out of reach and we should accept that. We should treat them humanely and get on with the business of dealing with those who can benefit. I think you can define that category relatively accurately. But it is not perfect.

Mr. Horner: Do you believe there are enough programs in our penitentiaries for rehabilitation?

Dr. Gendreau: No. There should be far more programs, and there can be a far greater link between what happens in institutions and what goes on in the community. You have heard this many times. Commissions that look at the system have been making this comment for 30 or 40 years. That is why there is a sad breakdown. But you cannot throw the baby out with the bath water. You try to address those issues constructively. And in places where they do address those issues constructively, lo and behold, sometimes very positive gains can be made.

[*Translation*]

Dr Gendreau: Il y a des cas intéressants où la violence intervient mais où les risques sont très faibles. Il s'agit toutefois de l'exception plutôt que de la règle. Mais si l'on prend de nombreux régimes judiciaires, on constate qu'on a tendance à emprisonner beaucoup trop longtemps de nombreux individus non-violents, alors qu'on pourrait leur appliquer un bon programme de libération sou condition ou de probation. Les prisons devraient être réservées aux individus véritablement dangereux, violents et incorrigibles. Il est certain que personne ne nie que les prisons aient un rôle utile à jouer à cet égard.

M. Horner: Vous dites qu'on peut réadapter certains délinquants. Avez-vous une idée du genre de délinquants dont il s'agit? Et peut-on cerner de genre d'individus? Pourrait-on le faire au moyen d'un examen psychologique?

Dr Gendreau: Je pense qu'un examen psychologique peut être utile à cet égard. Les programmes qui donnent des résultats s'appliquent à toutes sortes de catégories de délinquants. Je crois que ceux que l'on peut aider, ce sont ceux qui présentent un risque moyen, encore qu'il soit aussi possible de tirer d'affaire des individus présentant un risque élevé. Évidemment, il faut qu'ils soient motivés dans une certaine mesure, mais pas entièrement. Un certain nombre d'études montrent maintenant qu'on peut aider certains individus.

Nous allons soumettre des faits probants à cet égard. La question a fait l'objet de nombreux écrits. Je crois qu'il faut clairement exposer les principes de la réadaptation. Quelle que soit la façon de définir les délinquants à faible risque, je pense que dans l'ensemble il ne faut pas leur consacrer trop de ressources, car ils ont eux-mêmes les moyens et les compétences voulues pour changer leur vie, et beaucoup d'entre eux y parviennent. Nous les laissons de côté.

Il y a des individus qui présentent un risque très élevé, qui ont un long passé de violence, de délinquance et de vols. Ces gens-là sont peut-être irrécupérables, et il faut l'admettre. Nous devons les traiter de façon humaine et nous occuper des gens qui sont récupérables. Je pense qu'on peut définir avec un certain degré de précision cette catégorie, mais pas de façon parfaite.

M. Horner: Pensez-vous qu'il y ait suffisamment de programmes de réadaptation dans nos pénitenciers?

Dr Gendreau: Non. Il devrait y en avoir beaucoup plus, et on pourrait établir des liens beaucoup plus étroits entre ce qui se passe dans les institutions et ce qui se passe dans la collectivité. On l'a déjà dit des tas de fois. Les commissions qui étudient le système ne cessent de le répéter depuis 30 ou 40 ans. C'est pour cela que le bilan est triste. Mais il ne faut quand même pas jeter le bébé avec l'eau du bain. On essaie d'aborder ces questions de façon constructive. Et là où on le fait, ô miracle, on s'aperçoit qu'on peut obtenir des résultats.

[*Texte*]

• 1050

Mr. Horner: You state something about how the remission-based release should be reduced from one-third to one-quarter of the sentence. This is in effect cutting down the time when they can get free, right?

Dr. Gendreau: I am bit confused, sir, on that. I am not too sure if we have a strong view as to what the time of release should be.

Mr. Horner: I do not have the brief, but it says your association might be said to agree with some of the aspects of the commission's recommendations regarding conditional release, that graduated re-entry and community supervision are desirable aspects of the corrections process. It is somewhat unclear to what extent your association disagrees with the major specific recommendations of the sentencing commission; that is, that full parole be abolished except for life sentences, and that remission-based release be reduced from one-third to one-quarter of the sentence, subject to withholding it in accordance with the criteria in Bill C-67; that the day-release program is to be available to most inmates after they have served two-thirds of their sentence, which I believe is in effect now; and that the voluntary assistance program be made available to all inmates prior to and upon release.

The Chairman: Do you want to clarify that point?

Dr. Gendreau: I am a bit unclear myself. The sentencing commission is not in favour of parole, yet it does a release kind of program involving all offenders. I am not too sure what that exactly means logistically and how you run a system that way. I can understand the English sentences, as it were, but how you translate from abolition of the parole system to one of release across the board. . . It sounds like a parole system in another guise, where you would still apply the principles of good supervision of your clientele when they are back in the community. Maybe you call that organization something else.

So I am a little fuzzy, and maybe your questioning will clear up exactly what they mean there. In other jurisdictions they have just gotten rid of parole and forgotten about any kind of release system. They set that mandatory time, whatever it may be. Your guess is as good as mine.

The Chairman: I guess I will accept your invitation to ask you to elaborate on the two examples you mentioned.

Dr. Gendreau: The two examples? Well, one major state with a large crime problem, a significant one. . . I met with some of their legislators a while back. They have sentencing guidelines. As a result of their sentencing

[*Traduction*]

M. Horner: Vous dites que les libérations pour remise de peine devraient être ramenées d'un tiers à un quart de la peine. Vous réduisez donc cette durée, non?

Dr Gendreau: Je ne sais pas trop à quoi m'en tenir là-dessus. Je ne sais pas si nous avons un point de vue catégorique sur la date à laquelle doit intervenir une libération.

M. Horner: Je n'ai pas le mémoire, mais on dit que votre association serait d'accord avec certains aspects des recommandations de la commission pour dire que la réinsertion progressive et la surveillance communautaire sont des aspects souhaitables du processus correctionnel. Nous ne savons pas exactement dans quelle mesure votre association conteste les grandes recommandations spécifiques de la Commission sur la détermination de la peine, à savoir que la libération conditionnelle totale doit être abolie, sauf pour les condamnations à perpétuité, et que les mises en liberté pour réduction de peine doivent être ramenées d'un tiers à un quart de la durée de la peine, sous réserve d'un refus conforme aux critères du projet de loi C-67; que la majorité des détenus doivent pouvoir bénéficier d'une libération de jour après avoir servi deux tiers de leur peine, ce qui se fait déjà, si je ne me trompe; et que des programmes d'aide facultatifs soient mis à la disposition de tous les détenus avant et après leur élargissement.

Le président: Pourriez-vous préciser ce point?

Dr Gendreau: Je ne suis pas trop sûr moi-même. La Commission sur la détermination de la peine n'est pas favorable à la libération conditionnelle, et pourtant elle a un programme d'élargissement qui s'adresse à tous les contrevenants. Je ne sais pas exactement ce que cela signifie sur le plan logistique et comment fonctionne un tel système. Je comprends les phrases anglaises en quelque sorte, mais je ne vois pas comment dans les faits on transpose l'abolition d'un régime de libération conditionnelle en un régime d'élargissement pour tout le monde. . . On a l'impression que c'est une autre forme de libération conditionnelle, où l'on applique toujours les principes de la bonne surveillance des individus une fois relâchés dans la collectivité. Peut-être qu'on donne un autre nom à la même organisation.

Je suis donc un peu dans le flou, et vos questions vont peut-être me permettre d'éclaircir les choses. Dans d'autres secteurs, on a supprimé la libération conditionnelle et oublié toute forme de mise en liberté. On a décidé que la peine devait être purgée, quelle qu'elle soit. À vous de juger.

Le président: Puisque vous le proposez, je vous invite à développer un peu les deux exemples dont vous avez parlé.

Dr Gendreau: Les deux exemples? Eh bien, il y a un grand État qui avait un problème de criminalité important. . . et j'ai rencontré ses législateurs il y a quelque temps. Ils ont des directives pour l'application de

[*Text*]

guidelines and some social conditions in the state, they are building five new penetentiaries, none of which will be under 1,000 capacity. Presumably they have the money to build them.

In some respects the prison business is a growth industry. In some states commissioners of corrections are getting well over $100,000 American, and they have said off the cuff they do not mind deterrent sentencing. It certainly has made things very comfortable. When they raise bond issues, they have no problem raising bond issues to support the building of new institutions. They are reflecting a social philosophy there, I guess.

In this one particular state I said, well, how many of your judges are making aberrant decisions? How many are being totally eccentric and irresponsible? One of the senior state legislators said, you know, we never really asked ourselves that question about how much discrepancy in sentencing was going on in our state; let me see now. . .

Someone else joined in, another senior politician, who happened to be a Democrat. He said, we have a judge in the southwest corner—this guy had a bit of a sense of humour—but she sees only about 10 clients a year; but we certainly know that chap up in Travers Bay is making terrible decisions. I looked up where Travers Bay was, and quite literally there is a buffalo park down the road and there are a few other fishing villages. I wondered, my God. . . they had to clamp down on these two judges, whose decisions in the total framework of the decision-making in that state added up to very litte.

It was a kind of policy that was interesting. There are some discrepant decision-makers. Yet remember when we were in kindergarten or grade one and we got furious because we would all get a detention when one or two people were acting up? Why could the teacher or the principal not deal with the two people who were causing disruptions in the class and the rest of us could go on with our daily lives and go off to recess?

• 1055

If you are concerned with discrepant decision-making on the part of the judiciary, is it not a more feasible procedure to use an educated format and focus on those who are making truly strange decisions rather than enforcing a rigid guideline system on everybody? I expect many judges are making straightforward, sensible and logical decisions.

I think the first thing we have to do in this country is sort out very clearly how many judges, with whatever considerations we have, are making eccentric decisions. I suspect—this is just a guess and your guess is as good as mine—there are relatively few. In those cases is it not

[*Translation*]

la peine. Le résultat de ces directives et de certaines conditions sociales de cet État, c'est qu'on construit maintenant là-bas cinq nouveaux pénitenciers, dont aucun n'aura une capacité de moins de 1,000 détenus. J'imagine qu'ils ont les moyens de les construire.

À certains égards, l'industrie carcérale est en plein essor. Dans certains États, les commissaires du service correctionnel ont sur les bras plus de 100,000 Américains, et ils disent d'emblée qu'ils n'ont rien contre les peines dissuasives. Il est certain que cela facilite les choses. Quand ils font une émission d'obligations, ils n'ont aucun problème à trouver des clients pour acheter ces obligations permettant de construire de nouveaux pénitenciers. J'imagine que c'est le reflet d'une certaine philosophie sociale.

Dans l'État dont je vous parle, combien de juges rendent des décisions complètement aberrantes? Combien sont totalement excentriques et irresponsables? L'un des principaux législateurs de cet État a dit: Vous savez, nous ne nous sommes jamais préoccupés vraiment de savoir quels étaient les écarts d'application des peines dans notre État; voyons. . .

Quelqu'un d'autre s'est joint à lui, un autre politicien de haut rang, qui était un démocrate. Il a dit: Nous avons un juge dans le coin sud-ouest. . . c'était un type qui avait un certain sens de l'humour. . . mais elle ne voit qu'une dizaine de clients par an; par contre, nous connaissons bien un certain individu à Travers Bay qui rend des décisions épouvantables. J'ai regardé où se trouvait Travers Bay et c'est un coin où il y a un parc à bisons et quelques villages de pêche. Je me suis dit: Mon Dieu. . . il a fallu qu'ils s'en tiennent à ces deux juges, dont les décisions représentent quelque chose d'infime dans la masse de décisions de tous les temps.

C'était un genre de politique intéressant. Il y a certains juges dont les sentences se contredisent. Mais souvenez-vous, quand nous étions à la maternelle ou en première année, et que nous étions furieux d'être tous punis par la faute d'un ou deux enfants seulement. Pourquoi la maîtresse ou la directrice ne réglait-elle pas le problème avec les deux individus qui semaient la pagaille dans la classe et ne laissait-elle pas tranquille tout le reste des élèves?

Si l'on veut que le système judiciaire fasse preuve de discernement dans ses décisions, n'est-il pas préférable d'avoir un programme d'éducation axé sur ceux qui rendent des décisions vraiment bizarres, plutôt que d'appliquer à tout le monde un régime de directives intransigeantes? Je pense que de nombreux juges prennent des décisions franches, raisonnables et logiques.

Je pense que la première chose à faire au Canada, c'est de déterminer clairement combien de juges, en fonction des critères dont nous disposons, rendent des décisions aberrantes. À mon avis, et c'est une simple supposition mais votre avis vaut bien le mien, il doit y en avoir très

[*Texte*]

better to use the authority of the judiciary to correct that action through considering another career than looking at the philosophy of sentencing? You can use guidelines constructively by informing.

To go back to the functional standpoint, if you go too far, sometimes you can cut off your own nose to spite yourself. In that jurisdiction I thought there was an example of taking a blind unthinking approach to making decisions by memo rather than looking at another format.

In another country—it is an interesting one—New Zealand, on two occasions I was assigned to the Prime Minister's Office. One case was in the Muldoon government era when the Deputy Prime Minister, Mr. McClay, clearly pointed out that they were having problems with sentencing decisions with their judges. It is a small country and there are not many judges. They got everybody together and said it was the social philosophy of the government, that they envisioned their society this way and would like to consider the social philosophy of the government. They said they realized the independence of the judiciary but had an agenda. They wanted as many alternatives as possible used.

One of the concerns was a treaty on native rights which has influence in the judicial process. Lo and behold, by having this kind of format at the highest level with the judiciary, many of the judges' decisions became more uniform and followed the social philosophy of the government.

Subsequently, as you know, there has been a wrenching change and the new government has a different philosophy. It went through the same process and judges' decisions remain rather consistent. There has been a change in some of the values of the society. There have been some horrendous crimes and the judges' decisions have reflected it by responding to the public interest and needs without imposing restrictive guidelines. They did it by informing, consulting and making it very clear from the government in power what their social philosophy was.

When you look at some of the sentencing decisions and some of the debates about sentencing in this country, that point is raised. If judges have a clear idea of the social philosophy, you will see much more uniformity. There will still be exceptions to the rule. I think it is a more preferable approach because I think education, no matter where it comes in, can always inform and improve things. I thought it was an excellent example.

It does not mean that what has happened down there is not going to fall apart in some way or another. Far from it, but it did happen. The data was very clear in terms of how judges sentenced and how they utilized alternatives to

[*Traduction*]

peu. Dans ces cas, ne vaudrait-il pas mieux profiter des pouvoirs du système judiciaire pour rectifier ces aberrations en invitant leurs auteurs à envisager une autre carrière plutôt que de remettre en cause toute la philosophie de l'application de la peine? On peut utiliser des lignes directrices de façon constructive en informant les gens.

Pour en revenir à l'aspect fonctionnel, si l'on va trop loin, on finit par se faire du tort à soi-même. Dans l'État dont je vous parle, je pense que nous avions là un exemple de prise de décisions aveugle et irréfléchie au lieu d'un effort pour voir les choses sous un autre angle.

Dans un autre pays, un pays intéressant, la Nouvelle-Zélande, j'ai été envoyé à deux reprises pour travailler auprès du cabinet du premier ministre. Dans un des deux cas, il s'agissait du gouvernement Muldoon, et le vice-premier ministre, M. McClay, s'était clairement plaint des problèmes que posaient les décisions de leurs juges. C'est un petit pays qui n'a pas énormément de juges. Ils ont rassemblé tout le monde et parlé de la philosophie sociale du gouvernement, dit comment ils voyaient la société et comment ils concevaient la philosophie sociale du gouvernement. Ils étaient conscients de l'indépendance du judiciaire, mais ils avaient un programme. Ils voulaient qu'on utilise la plus grande gamme de choix possible.

L'un des problèmes concernait un traité sur les droits des autochtones, qui avait une certaine influence sur le processus judiciaire. Ô miracle, grâce à ce genre d'opérations auprès des instances les plus élevées de la magistrature, une bonne partie des décisions des juges sont devenues plus uniformes et ils se sont mis à respecter la philosophie sociale du gouvernement.

Par la suite, comme vous le savez, il y a eu un changement de cap et le nouveau gouvernement a adopté une philosophie différente. Il a repris la même procédure, et les décisions des juges sont restées assez cohérentes. Certaines valeurs de la société ont évolué. Il y a eu des crimes épouvantables et les juges ont tenu compte de cette évolution dans leurs décisions et ont respecté l'intérêt et les besoins publics sans imposer de directives restrictives. Ils l'ont fait en s'informant, en se consultant et en se faisant expliquer très clairement par le gouvernement au pouvoir sa philosophie sociale.

Dans les décisions et les débats sur l'application de la peine au Canada, c'est une question qui est fréquemment soulevée. Si les juges ont une idée claire de la philosophie sociale, leurs jugements vont devenir plus uniformes. Il y aura bien sûr toujours des exceptions à la règle. Je pense cependant que c'est une approche préférable, car, à mon avis, l'éducation, à quelque étape que ce soit, a toujours un rôle d'information et d'amélioration. Je pense que cet exemple était excellent.

Cela ne signifie pas que ce qui s'est passé là-bas ne doive pas être remis en question un jour ou l'autre. Certainement pas. Mais c'est quelque chose qui s'est fait. On sait parfaitement comment les juges ont rendu leurs

[*Text*]

sentencing. The judges were ecstatic to have a wide variety of choices.

You can have a system whereby you have a good deal of discretion, but guidelines that clearly keep you more or less walking in a similar direction are not oppositional in any way. Those are two examples. Perhaps we might consider it if there is a problem.

The Chairman: I worry a bit about the New Zealand example in terms of looking at a short-term political more than philosophical basis for sentencing and not just in terms of the independence of the judiciary. I think it can be open to some abuse. Surely there is a difference between eccentricity in sentencing and the kind of disparity we see.

We were in Washington last week talking to people at the U.S. Sentencing Commission. I would like you to comment on what they have proposed, if you are familiar with it, and the kind of disparity one would see on a regional basis. The sentences in New York City would be four months compared to fifteen years in a southern jurisdiction for the same offence. I think much of that was based on different societal attitudes. I think some would argue about racially based. What they are trying to do in the United States in terms of federal jurisdiction is to deal with those incredible disparities. It is not so much an eccentricity within particular states as it is a verifiable disparity that seems totally undue and unjustifiable.

• 1100

Dr. Gendreau: I agree, and eccentricity is, if that is how you want to define the word, more of a polite term for looking at sometimes a horrible decision making. They have to do something and they have to make it more uniform.

On the other hand, I do not think you will ever have a system that can completely meet regional differences and cultural values. Somehow to get sentencing to equate equally all the kinds of community values that exist in Louisiana and in New York City and those that, goodness knows, exist even in Syracuse will be very difficult.

We are in sympathy. Again the CPA brief indicates we want just, fair and equitable sentencing. However, the attempt sometimes to bring this about—referring back to some of the evidence in the United States—has been to take a guideline approach that may be in some ways so restrictive that you end up causing problems in terms of increased incarceration and other ways that may be unpalatable. Despite some real attempts in some states particularly in the juvenile law area, I understand you still cannot get a racial disparity in terms of "thunking"

[*Translation*]

décisions et comment ils ont appliqué les choix qui leur étaient laissés. Ils étaient enchantés d'avoir toute une gamme de choix.

On peut avoir un régime laissant une bonne part de discrétion aux juges et des lignes directrices permettant à chacun d'entre eux de suivre quand même une direction à peu près semblable. Je vous ai donné deux exemples. Nous pouvons peut-être en discuter s'il y a un problème.

Le président: L'exemple de la Nouvelle-Zélande me préoccupe un peu dans la mesure où il s'agissait de s'inspirer d'une vision politique à court terme et non d'une formule philosophique pour appliquer la peine, et où il ne s'agissait pas simplement d'indépendance de la magistrature. Je pense que cela risque de déboucher sur certains abus. Il doit tout de même y avoir une certaine différence entre l'excentricité totale en matière d'application de la peine et le genre de disparités que nous constatons.

La semaine dernière, nous discutions avec les représentants de la Commission américaine de l'application de la peine à Washington. J'aimerais vous dire deux mots de ce qu'ils proposent, si vous êtes au courant, et du genre de disparités qu'on pourrait avoir au niveau régional. Les peines imposées pour la même infraction peuvent être de quatre mois à New York et de 15 ans dans un tribunal du Sud. Je pense que cela tient en grande partie à la différence des attitudes sociales. Certains diront que c'est aussi dû à une attitude raciale. Ce que les États-Unis essaient de faire au niveau fédéral, c'est de réduire ces écarts incroyables. Il ne s'agit pas tant d'excentricité dans certains États que d'une disparité vérifiable qui semble complètement injustifiée et aberrante.

Dr Gendreau: Certes, et je pense que le qualificatif d'excentricité est une façon polie de décrire des décisions parfois épouvantables. Les Américains doivent faire quelque chose et doivent rendre le système plus uniforme.

D'un autre côté, je ne crois pas que l'on puisse un jour parvenir à mettre sur pied un régime respectant totalement les différences et les valeurs culturelles régionales. Je pense qu'il serait très difficile de mettre sur un même plan les valeurs communautaires de la Louisiane et de la ville de New York ou par exemple de Syracuse.

Nous comprenons bien leur problème. Encore une fois, notre mémoire dit simplement que nous souhaitons une application juste et équitable de la peine. Toutefois, en essayant de le faire—et je reviens sur ce qui a été constaté aux États-Unis—on a eu tendance à imposer des directives tellement restrictives à certains égards qu'elles finissent par entraîner des problèmes, un accroissement des incarcérations et d'autres choses désagréables. En dépit de certains efforts réels dans certains États, notamment vis-à-vis des délinquants juvéniles, je pense

[*Texte*]

people on the head with guidelines. Somehow the discretion creeps in earlier.

This is why I opt for much more of an educative force within the judiciary, if you see it necessary, to try to get decision making a bit more uniform. Guidelines should be there to inform. I am sure when most people are presented with guidelines on how decisions are made and with the social philosophy, they will become more wise in their decision making. For those who do not, however you judge it, how does a profession regulate itself?

The Chairman: When you use the word "guidelines" you are really using it in the true sense of the word, as opposed to mandatory factors that have to be considered by judges in sentencing. The guidelines would set out the philosophy and the range of factors that should be looked at, and a judge would be free to depart from those entirely at his own discretion?

Dr. Gendreau: Yes, but I think you have to spell out the cases where there might be mitigating discretion. As the previous witness stated, you must very clearly indicate why you have decided against some of the guidelines and make the person who decides not to agree with the guidelines very accountable for them.

I expect you would have considerable authority in the judiciary to do that, if so desired, as in any profession. We are all professionals in different guises. We are all informed by guidelines to some extent. We are in clinical decisions. It is important that you specify clearly why you have decided in this case not to follow the collective wisdom of your peers and the social philosophy of the government, whatever it is.

You make a gigantic step that way. If you refuse to give a good reason, then you should be accountable to your peers, however it is defined.

The Chairman: I think this is a very good point. Do guidelines necessarily lead to increased prison populations? The evidence we had in Washington last week was that at the federal level they anticipate an increase in average sentences of something like 2.3 months. The driving force in increased incarcerations at the federal level, which are very significant—their population, as you know, is doubling—is due to other factors. The main factor is the drug enforcement activities of the last couple of years under the current administration.

I think of the Minnesota example, where they have had state guidelines for five years now and where they have not apparently had increases in their population.

Dr. Gendreau: Yes, it seems to work there. Given the integrity with which that state seems to work over the years in terms of social order, one asks whether they

[*Traduction*]

qu'il n'est toujours pas possible de régler les problèmes de disparité raciale en «assénant» des directives aux gens. L'aspect discrétionnaire intervient avant.

C'est pourquoi je suis favorable à un effort d'éducation beaucoup plus poussé de la magistrature, si c'est nécessaire, pour essayer d'uniformiser un peu plus les décisions. Les directives doivent servir à informer. Je suis sûr que si on soumet aux magistrats des lignes directrices leur permettant d'orienter leurs décisions en fonction d'une philosophie sociale, la plupart d'entre eux rendront des décisions beaucoup plus judicieuses. Quant à ceux qui ne le feront pas, quoi qu'on en pense, comment une profession se régit-elle elle-même?

Le président: Quand vous parlez de «lignes directrices», vous en parlez au sens propre du mot, par opposition au facteur obligatoire dont les juges doivent tenir compte pour appliquer la peine. Les lignes directrices ne feraient qu'exposer la philosophie et la gamme des facteurs envisagés, et le juge serait libre de s'en écarter totalement à sa discrétion?

Dr Gendreau: Oui, mais je pense que les choses doivent être très claires dans les cas où s'exerce cette discrétion. Comme l'a dit le précédent témoin, il faut alors préciser très clairement pourquoi on décide d'aller à l'encontre des lignes directrices et il faut que la personne qui prend cette décision en assume les conséquences.

Je pense que la magistrature aurait tout à fait le pouvoir d'exiger de telles explications au besoin, comme n'importe quelle autre profession. Nous sommes tous d'une certaine façon des professionnels. Nous sommes tous régis par certaines lignes directrices. Nous prenons des décisions cliniques. Il est important que la personne responsable explique clairement pourquoi elle décide dans tel ou tel cas de ne pas s'en tenir à la sagesse collective de ses pairs et à la philosophie sociale du gouvernement quelle qu'elle soit.

On accomplit de cette façon un progrès gigantesque. Si l'on refuse de s'expliquer, on doit être tenu de rendre des comptes à ses pairs sous une forme ou sous une autre.

Le président: Je pense que c'est là une excellente observation. Les lignes directrices entraînent-elles fatalement une augmentation de la population carcérale? D'après ce qu'on nous a dit à Washington la semaine dernière, on prévoit au niveau fédéral un accroissement de la peine moyenne de l'ordre de 2,3 mois. Le principal facteur d'augmentation du nombre d'incarcérations au niveau fédéral, augmentation très importante, puisque cette population est en train de doubler, est d'un autre ordre. Il s'agit principalement du renforcement des activités de lutte contre la drogue depuis deux ans sous l'administration actuelle.

Je pense à l'exemple du Minnesota, qui a des directives d'État depuis cinq ans et où la population carcérale ne semble pas avoir augmenté.

Dr Gendreau: Oui, cela semble marcher là-bas. Mais étant donné le calme de l'ordre social qui règne depuis des années dans cet État, on se demande s'il avait bien

[*Text*]

really needed guidelines in the first place. There are states that have gone against some of the trends I have talked about.

This gets back to the functional argument I have come up with; we can certainly have guidelines in this country. There can be a Canadian solution to some degree. We just have to be careful to see how we implement and do it. We have good examples elsewhere of how it has led to increased problems, and in some cases where it has made no difference and justice has been fair. We should look very critically at some of those failures and successes, and I think we can be very pro-active about it. I just tried to point out that one area where it can have disastrous consequences if we use a sledgehammer approach rather than a much more informative one.

• 1105

The Chairman: In those U.S. jurisdictions where they have had the increased prison populations, have their guidelines generally set out higher sentences than our sentencing commission has recommended, or were their fixed sentences also lower than—

Dr. Gendreau: It is like swimming through a gigantic bowl of porridge in terms of sorting out what has happened in some of the states. Clearly a political agenda has overridden a very well-intended attempt to have guidelines. It is very difficult for legislators, no matter how liberal or well-intended, to sometimes reduce penalties or laws when something horrendous happens. We are all human beings. Sometimes the guidelines have been co-opted. I do not want to get too political here, but some U.S. commentators say that by an extreme conservative approach a good liberal ideology has been corrupted for really blatant political purposes in some cases to make them worse. It depends on the wisdom of one's political masters as to how one deals with those laws and how they shift and wax and wane. It has certainly happened in some settings.

The Chairman: Just on that point, it was fascinating in Washington to find out the legislative history of the guidelines in terms of the demand coming from the extreme right and the extreme left, really, in Congress in terms of Senators Thurmond and Kennedy. They were actually able to get together to really have a meeting of the minds; not only the two of them but also both the Senate and the House. It was really quite fascinating.

I would like to take advantage of your presence to ask you a bit about risk. You used that word and risk assessment quite a bit, particularly with regard to parole. You indicated that one of the concerns with parole as it currently exists is that there does not seem to be a workable definition or process of risk assessment. I may not be reflecting your views adequately, but can one assess risk?

[*Translation*]

besoin de mettre en place ces lignes directrices. Certains États ont eu une évolution contraire aux tendances dont j'ai parlé.

Ceci nous ramène à l'argument fonctionnel que j'avance; nous pouvons certainement avoir des lignes directrices au Canada. Il peut y avoir une solution candienne dans une certaine mesure. Nous devons simplement faire attention à la façon dont nous la réalisons. Je pourrais vous citer plusieurs exemples qui se sont produits ailleurs et qui ont aggravé les problèmes, et d'autres qui ne font aucune différence et où justice a été faite. Il faudrait examiner ces cas très sérieusement, échecs comme réussites, afin de pouvoir avoir une attitude pro-active. Je voulais simplement vous montrer qu'il est de beaucoup préférable d'adopter la solution qui consiste à informer plutôt qu'une approche trop brutale.

Le président: J'aimerais savoir si, dans les États américains dont la population carcérale a augmenté, les lignes directrices en vigueur donnent généralement lieu à des sentences plus sévères que celles qu'a recommandées notre Commission sur la détermination de la peine, ou si ces sentences sont généralement moins. . .

Dr Gendreau: Il serait tout aussi difficile de chercher une aiguille dans une botte de foin que d'essayer de décrire les différents systèmes adoptés par les États américains. Manifestement, les priorités politiques ont primé sur toute tentative pourtant bien intentionnée d'établir des principes directeurs. Il est très difficile pour le législateur, même libéral ou bien intentionné, d'essayer d'atténuer les sentences lorsqu'un événement horrible se produit. Nous sommes tous des êtres humains. Dans certains cas, ces lignes directrices ont été reprises à l'autre camp. Je ne veux pas faire de politique, mais certains observateurs américains prétendent qu'une idéologie libérale valable a été délibérément corrompue par une approche extrêmement conservatrice, dans le but de la rendre inopérante. L'évolution de la législation dépend beaucoup de la sagesse de nos maîtres politiques, et c'est donc ce qui s'est produit dans certains États américains.

Le président: À ce propos, nous avons été très étonnés de constater, à Washington, que ces lignes directrices ont été réclamées à la fois par l'extrême droite et l'extrême gauche du Congrès, en la personne du sénateur Thurmond et du sénateur Kennedy. Ces deux sénateurs ont réussi à trouver un terrain d'entente, non seulement pour eux deux, mais aussi pour le Sénat et la Chambre des représentants. C'était vraiment fascinant.

J'aimerais profiter de votre présence parmi nous pour vous demander de revenir un peu plus longuement sur cette question du risque, et plus particulièrement de l'évaluation du risque dont vous avez parlé tout à l'heure en ce qui concerne la libération conditionnelle. Vous avez dit en effet que le système actuel de la libération conditionnelle ne s'articule pas autour d'une définition valable de l'évaluation du risque. Ce n'est peut-être pas

[*Texte*]

Obviously there will always be mistakes made and the very word implies some doubt. We have heard from some people over the last few months that really you cannot do it and there will always be mistakes made. I would be interested in your views on it because I think it is key to the whole study we are doing, particularly the parole aspect.

Dr. Gendreau: The kind of argument you have received, with all due respect to those presenting it, is an anti-intellectual argument, I think. It is true that you cannot account for all people all of the time, but clearly you can account for the behaviour of many people well above chance. That is all one can expect in sort of the imperfect world.

Certainly here in North America, some of the leaders in defining the assessment of risk of offenders—right here in this room, Dr. Donald Anders is behind me and is probably the progenitor of much of it—can predict well above chance, 70% or 80% accurately in many cases the chance that this individual may well get into trouble.

There are people who you think will get into trouble and who do not and vice versa. At least you can be seen and be more accountable to the public you serve by having some objective measure, based on the individual's history and on what the individual thinks now in their situations, because what an individual thinks in the past and what they think now, and what is their current situation is predictive, in many cases, of their future behaviour.

Let us have this information out in the open to help justify our decisions, because we all know how upset we get. I get upset with my own colleagues in my own profession when you see them make decisions and they do not provide you with any kind of concrete evidence as to why they made a decision. You feel much more relieved I am sure, as a professional politician—I do as a psychologist—where concrete evidence is presented as to probabilities and why a decision was made. I think you can justify to the public much more clearly why you decided to release somebody or not.

• 1110

People do have an intuitive understanding—they do not have to be mathematicians—if you do have some kind of quantitative, empirical guidelines, of why you operate this way. They will accept this better than a statement that the decision was taken according to someone's wisdom, so do not aswy any more questions. Putting on a white coat and going back into the This laboratory or wherever it is is an insult; you cannot do that any more.

[*Traduction*]

tout à fait ce que vous avez dit, mais j'aimerais vous demander comment on peut évaluer le risque.

En effet, il y aura toujours des erreurs car le terme même implique des éléments de doute. Au cours des derniers mois, certaines personnes nous ont dit qu'une telle évaluation était impossible et qu'il y aurait toujours des erreurs. J'aimerais bien savoir ce que vous en pensez, car c'est la pierre angulaire de toute notre étude, surtout en ce qui concerne la libération conditionnelle.

Dr Gendreau: Sans vouloir désobliger ceux qui les ont avancés, j'estime que ces arguments sont anti-intellectuels. Certes, il est impossible de trouver une définition qui s'appliquera à tous les cas sans exception, mais il est tout à fait possible de trouver une définition des comportements observés dans la grande majorité des cas, ce qui diminue considérablement le rôle du hasard. C'est tout ce qu'on peut faire dans un monde imparfait.

En Amérique du Nord, certains spécialistes de l'évaluation du risque que présentent les contrevenants—et Donald Anders qui est assis derrière moi fait partie de ces spécialistes—peuvent prédire presque à coup sûr, c'est-à-dire avec un taux d'exactitude de 70 ou 80 p. 100, si le contrevenant en question risque de récidiver.

Il y aura toujours des contrevenants qui récidiveront alors qu'on ne l'avait pas prévu. L'inverse est vrai aussi. Toutefois, on est mieux en mesure de rendre des comptes au public si l'on dispose de barèmes objectifs, qui tiennent compte des antécédents du contrevenant, de ce qu'il pense de la situation dans laquelle il se trouve etc., car ce qu'il pensait avant et ce qu'il pense maintenant peuvent permettre de prévoir son comportement futur.

Il faudrait que toutes ces informations puissent être publiées car cela nous aiderait à justifier nos décisions. Nous sommes souvent très mécontents, et je le suis moi-même avec mes propres collègues lorsque je les vois prendre une décision sans nous expliquer pourquoi ils ont choisi de prendre cette décision. Cela nous simplifierait beaucoup la tâche du politicien aussi bien que du psychologue que je suis, si les preuves pouvaient être fournies quant aux probabilités de récidive, justifiant ainsi la décision qui a été prise. De cette façon, il serait beaucoup plus facile d'expliquer au public pourquoi on a décidé de relâcher ou de ne pas relâcher telle ou telle personne.

Les gens comprennent de façon intuitive; ils ne sont pas tous mathématiciens, et si vous avez des lignes directrices quantitatives ou empiriques, il est plus facile de leur expliquer comment vous fonctionnez. Ils accepteront ce genre d'explications beaucoup mieux que si on essaie de leur faire comprendre que telle décision a été prise parce que quelqu'un l'a jugé bon, un point c'est tout. On ne peut plus se draper dans son grand manteau blanc et rendre sa décision du haut de sa tour d'ivoire.

[*Text*]

I certainly think that in various U.S. jurisdictions and in Canadian ones where people have documented that kind of evidence, they have been in a much more pro-active situation to justify why they do or why they operate.

There is a substantial amount of evidence indicating that we can predict well above chance. If we happen to go against what our little equations tell us—and I am being a bit facetious here—then it is the same argument as with the judges: you document carefully why you decide to go against the grain. You could have a person on parole who is high risk and you would say you overturn this decision for these reasons and then you document them carefully. This whole process makes you think very hard and very clearly as to why you are making the decisions.

That is the two cents' worth from this viewpoint in regard to the kind of input you have had.

The Chairman: If you had to put a percentage on it, you would say 70% to 80%.

Dr. Gendreau: In many cases, yes, there is a good deal of data indicating anywhere from 70% to 80%. Some cases are extremely problematic where you just cannot tell very easily. Some individuals are so complex and their situations are so material that no one seems to know. You should document those too, because that makes it very clear that some people are extremely problematic.

We can oversell numbers, but they certainly help make us better conditioned and more responsible to whomever we serve.

The Chairman: Is there currently adequate psychiatric and psychological person-power available in our system to provide those kinds of numbers in terms of assurance, or would there have to be a significantly increased amount of analysis?

Dr. Gendreau: In some jurisdictions, particularly in Ontario, there is, and certainly in the correctional system. In some provinces, from my experience, no.

The Chairman: At the federal level?

Dr. Gendreau: At the federal level, I am sure there is. Take the CSC, for example: within the federal level there is a wealth of knowledge there.

You know how critical we sometimes get in this country. When you travel in other jurisdictions and see the resources and knowledge we produce in our own country and in our federal government, you can be proud. I do not mean to wave a flag, but it is just so obviously clear. We have been doing it.

I am fortunate, like you, to travel extensively, and any number of people ask about the kind of research that is being done by Canadians—criminologists, sociologists, and psychologists—in this whole field of risk prediction.

[*Translation*]

Je suis convaincu que dans les États américains et les provinces canadiennes où les décisions ont été rendues avec documents à l'appui, l'approche adoptée était beaucoup plus pro-active et permettait ainsi aux responsables de justifier leurs actes.

Bon nombre d'études prouvent qu'il est possible de prévoir ce risque de façon assez précise. S'il nous arrive de nous écarter de nos petites équations—et je plaisante un peu—il faut faire la même chose que les juges, c'est-à-dire expliquer précisément pourquoi on décide de s'en écarter. Par exemple, un individu en libération conditionnelle présente un risque élevé, et vous décidez de renverser la décision pour telle et telle raison que vous énoncez minutieusement. Vous êtes alors obligé d'y réfléchir à deux fois avant de prendre votre décision.

Voilà mon avis, pour ce qu'il vaut.

Le président: Vous pensez donc que ce genre de prévisions se confirment dans 70 à 80 p. 100 des cas?

Dr Gendreau: Oui, c'est généralement ce qu'indiquent la grande majorité des données recueillies à ce sujet. Bien sûr, certains cas sont extrêmement problématiques, et il est alors très difficile de prévoir avec certitude. En effet, certaines personnes ont un comportement très complexe et se trouvent dans une situation difficile à appréhender. Même dans ces cas-là, il faudrait que les décisions soient accompagnées de leur justification, car le public comprendrait ainsi que certains cas sont extrêmement problématiques.

Certains exagèrent l'utilité des chiffres, c'est sûr, mais il n'en demeure pas moins qu'ils nous aident à mieux comprendre ce qui se passe et à mieux nous acquitter de nos responsabilités.

Le président: Notre appareil judiciaire actuel dispose-t-il d'un nombre adéquat de psychiatres et de psychologues pour que ces prévisions aient d'excellentes chances de se confirmer, ou bien faudra-t-il augmenter considérablement les ressources de ce secteur?

Dr Gendreau: Je sais que, dans certaines provinces comme l'Ontario, le système correctionnel dispose de ressources adéquates, mais dans d'autres, ce n'est pas le cas.

Le président: Et au niveau fédéral?

Dr Gendreau: A ce niveau-là, je suis sûr que les ressources sont là. Par exemple, le SCC dispose de ressources considérables.

Vous savez, on se critique beaucoup, au Canada, mais quand on se rend dans d'autres pays et qu'on compare leurs ressources à celles de notre pays et du gouvernement fédéral, croyez-moi, on peut être fiers. Je ne dis pas qu'il faut faire du chauvinisme, mais c'est flagrant.

Comme vous, j'ai la chance de voyager beaucoup, et on me demande constamment des renseignements sur les recherches que poursuivent les criminologues, les sociologues et les psychologues canadiens sur toute cette

[*Texte*]

The work coming out of this country is having substantial influence in the U.S. jurisdictions and some places in Australia and New Zealand, although not much in Great Britain, and I do not know why. We had better go over there and chat with them.

The expertise certainly exists here, because social sciences are fostered in many ways in this country and there has not been as much of a political agenda to get on with the job in this regard as there has been in some other jurisdictions.

The evidence is there. We can provide it or we can advise as to where you may find it. It is in our own back yard, by the way.

The Chairman: I am glad to hear it. Certainly we would appreciate any information you can provide the clerk regarding copies of studies and so on.

Just so I am clear, are you advocating some kind of quantifiable guidelines for the parole assessment process?

Dr. Gendreau: Yes. They may exist. You have chatted with Mr. Ingstrup and looked at the whole apparatus much more carefully than I have. I am at a distance from the issue. Yes, there is a wealth of data. For example, in our use regarding the sentencing aspect, they can only help to inform.

Ms Marlene Kohler (Researcher to the Committee): I would like to follow up on your recommendations for more programs in research regarding rehabilitation. I think one of the things of interest to the committee is whether you are recommending a shift of currently allocated funds from some other aspects of corrections or elsewhere to programs and research. If you are, what would you like to see de-emphasized? What do you think may be the five most worthwhile things in the area of programs and research you feel Correctional Service of Canada or the National Parole Board are doing, and what you feel the deficiencies are, just to give us a little more sense of what you think is working well and what we could do, other than just more?

• 1115

Dr. Gendreau: I think the system in Canada works pretty well, on average, although it could possibly improve in some areas. For example, as far as I know, CSC does have a pretty sophisticated case classification system, which can be very accountable. What I have seen on paper has certainly been impressive. They can answer to you as to how well they feel it works.

By far, I think some of the best work in North America is being done in the treatment of dangerous sexual

[*Traduction*]

question de la prévision du risque de récidive. Ce que nous faisons chez nous exerce une influence considérable sur les États américains, et même sur l'Australie et la Nouvelle-Zélande, mais par contre n'en a guère sur la Grande-Bretagne, et je me demande bien pourquoi. Il faudrait peut-être aller le leur demander.

Nous avons donc suffisamment de ressources chez nous, surtout parce que les sciences sociales y jouissent d'un statut assez favorable et que les priorités politiques n'ont pas entravé le travail qui se fait dans ce domaine, comme cela a été le cas dans d'autres pays.

Nous avons donc toutes les ressources voulues chez nous.

Le président: Je suis ravi de l'entendre. Je vais par contre vous demander de faire parvenir à notre greffier les informations que vous pourrez réunir en ce qui concerne ces ouvrages, et même certains exemplaires, etc.

Je voudrais être sûr d'avoir bien compris et je vais donc vous demander si vous préconisez l'adoption de lignes directrices quantitatives pour l'évaluation du risque de récidive dans le système de libération conditionnelle?

Dr Gendreau: Oui. Il se peut qu'il y en ait déjà. Vous avez déjà rencontré M. Ingstrup et avez donc eu l'occasion d'examiner tout ce système de façon beaucoup plus approfondie que je ne l'ai fait. Je suis un peu à l'écart de ce système, mais je suis convaincu qu'il dispose de données considérables. Par exemple, pour ce qui est de la détermination de la peine, ces données ne peuvent servir qu'à informer le public.

Mme Marlene Kohler (attachée de recherche auprès du Comité): J'aimerais revenir un peu sur les recommandations que vous avez faites en vue d'intensifier la recherche en matière de réadaptation. Au départ, il va falloir que vous décidiez si vous voulez recommander qu'une partie des crédits actuellement consacrés à certaines activités du Service correctionnel ou autres soient transférés à la recherche. Si c'est ce que vous décidez, vous devrez alors déterminer dans quels domaines il faut intensifier la recherche. Quels sont les cinq domaines les plus urgents parmi tous les programmes et travaux de recherche du Service correctionnel du Canada ou de la Commission des libérations conditionnelles. Quelles en sont les lacunes et quels en sont les points forts? Où peut-on faire encore mieux?

Dr Gendreau: Au Canada, le système marche assez bien, dans l'ensemble, même si l'on pourrait bien sûr lui apporter certaines améliorations. Par exemple, le SCC dispose d'un système de classification des dossiers extrêmement perfectionné; ce que j'en ai vu m'a beaucoup impressionné.

L'un des meilleurs programmes de recherche d'Amérique du Nord porte sur le traitement des

[*Text*]

offenders. That is a very difficult issue to be involved in. The leading research and the leading experts in North America, by the way, are in this province, and elsewhere too, in a few other cases. I think it is a very powerful agenda to deal with some of these horrendous individuals, and develop guidelines there.

We have some of the best data coming out of probation and parole systems, primarily, out of the Ontario system, in regard to assessing risk level, done by my colleague behind me, Dr. Andrews. I think we have a sophisticated system there.

Some of the best work on how to deal with alcoholics, really applicable to dealing with offenders, comes from the Addiction Research Foundation. Those are very viable models, which can be readily applied. I think that is a strength.

I think we sometimes have tremendous disparities across the country as to how well we do some of these things. Without getting into an acrimonious debate vis-à-vis province versus province, we can still see substantially different degrees of knowledge. I do not want to go any further than that.

The Chairman: Thank you very much, Dr. Gendreau and Ms Appleford. It has been very helpful. With the two witnesses we have heard today, we have had an example of the kind of fundamental questions we will have to ask ourselves as a committee. We appreciate your coming from New Brunswick to be with us. I am sure you will be following this with interest. If there are any developments in the literature that you think might be of interest to us in the next several months, please do not hesitate to send them on. It would be helpful to us.

• 1117

[*Translation*]

délinquants sexuels dangereux. C'est bien sûr un domaine extrêmement complexe. Or, les spécialistes les plus réputés de l'Amérique du Nord se trouvent justement dans cette province, et il y en a aussi dans quelques autres provinces. Il s'agit là d'une question extrêmement importante, car ces individus ont un comportement particulièrement répréhensible, et c'est pour cela qu'il me paraît nécessaire d'établir des principes directeurs dans ce domaine-là.

Les systèmes de probation et de libération conditionnelle, surtout celui de l'Ontario, disposent de données excellentes pour l'évaluation du risque de récidive, et c'est justement mon collègue, M. Andrews, qui est assis derrière moi, qui en est l'un des responsables. Il s'agit d'un système extrêmement perfectionné.

Par ailleurs, d'excellentes recherches sur l'alcoolisme, qui s'appliquent aussi aux délinquants, nous viennent de la Fondation de la recherche sur la toxicomanie. Il s'agit là de modèles que l'on pourrait tout à fait utiliser dans le cas des délinquants. C'est donc un atout.

Certes, la situation varie beaucoup d'une province à l'autre en ce qui concerne ces ressources, mais je préfère ne pas en dire plus car je risquerais de provoquer une controverse.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Gendreau et madame Appleford. Vos témoignages nous ont été très utiles. Avec les deux autres témoins que nous avons entendus aujourd'hui, vous nous avez bien fait comprendre quelles questions fondamentales notre comité va devoir se poser avant de préparer son rapport. Nous vous remercions d'être venus du Nouveau-Brunswick pour nous rencontrer. Je suis sûr que vous allez suivre nos délibérations de près, et si, au cours des prochains mois, d'autres ouvrages vous semblent présenter un quelconque intérêt pour notre comité, n'hésitez surtout pas à nous les faire parvenir. Je vous en remercie d'avance.

• 1125

The Chairman: We will resume now. We have up to an hour left, and are happy to welcome, from the Canadian Criminal Justice Association, Gaston St-Jean, the Executive Director; Réal Jubinville, Associate Director; and Professor Fred Sussmann, Chairman of the Legislative Committee and formerly of the University of Ottawa. We are delighted to have you all with us, and we invite you to make any opening statement you would like.

Mr. Gaston St-Jean (Executive Director, Canadian Criminal Justice Association): I should point out that I joined the association about a month ago. Therefore I am going to rely on my colleagues, who have been with the

Le président: Nous allons reprendre la séance. Il nous reste une heure et nous sommes ravis d'accueillir parmi nous les représentants de l'Association canadienne de justice pénale. Il s'agit de Gaston St-Jean, directeur exécutif, de Réal Jubinville, directeur associé, et du professeur Fred Sussmann, président du comité législatif et ancien professeur à l'Université d'Ottawa. Nous sommes ravis de vous avoir parmi nous ce matin, et sans plus tarder nous vous invitons à faire votre déclaration.

M. Gaston St-Jean (directeur exécutif, Association canadienne de justice pénale): Comme je ne fais partie de l'association que depuis un mois, c'est surtout à mes collègues que je vais demander de répondre à vos

[*Texte*]

association for more than 20 years, to answer some of the questions that might be arising.

I think it is useful to preface our comments by saying our position is based on two fundamental position papers developed by the association about 15 years ago, one being *Toward a New Criminal Law for Canada*, which in many ways was reflected in *The Criminal Law in Canadian Society*, which is, I think, the current position of the government, as well as *The Parole System in Canada*, which was also published in 1973. Those are fundamental positions of the association, and in many respects we are bound by them and at this point cannot exceed what those documents say.

We thought it would be useful, though, to approach this morning by reviewing some of the questions put forward by the Canadian Sentencing Commission, and to review some of the ways it suggests they be addressed.

The first problem they raised was the absence of guidance and policy from Parliament on the principles that govern the determination of sentences. For several years the CCJA has advocated the entrenchment in law of a set of principles underlying the criminal law. Sentencing being a key process in the criminal justice system, we concur that the current system would improve greatly if judges were guided by a widely accepted set of principles to assist them in selection of appropriate sanctions.

The principles recommended by the Canadian Sentencing Commission are a step in the right direction, but we think they need to be reviewed carefully. In the introductory paragraph they speak of the court's discretion. However, they require that this discretion be assiduously in accordance with the principles they go on to formulate.

When you look at this requirement, their overriding concern for proportionality, and the sentencing formula they later suggest, we think it tends to limit the court's discretion very severely. In our opinion, the matter of discretion is essential to our system, and it is perhaps one of the few ways we have to account for human factors in the whole criminal justice process.

The first principle, which is paragraph (a), states that the sentence should be proportionate to the gravity of the offence and to the degree of responsibility of the offender.

This may seem fair and reasonable at first glance, but it raises fundamental questions upon scrutiny. The first question is whether it should be the paramount principle governing the determination of sentence. We might very well argue that it should be the last consideration, if our concern is to come up with individualized sentences that still reflect a concern for justice.

[*Traduction*]

questions car ils en sont membres, eux, depuis plus de vingt ans.

Permettez-moi de vous dire toutefois, en guise de préface, que les principes défendus par notre association sont énoncés dans les deux documents de base qu'elle a publiés il y a une quinzaine d'années, soit *Nouveau droit criminel pour le Canada*, dont s'est beaucoup inspiré *Le droit pénal dans la société canadienne* et qui reflète la position actuelle du gouvernement, ainsi que *La libération conditionnelle au Canada*, qui remonte aussi à 1973. Ces deux documents énoncent donc les principes que l'Association défend encore aujourd'hui.

Nous avons pensé qu'il serait utile, ce matin, de passer en revue les différentes questions posées par la Commission canadienne sur la détermination de la peine.

Le premier problème soulevé par cette Commission est l'absence de directives et de politiques du Parlement en ce qui concerne les principes qui doivent régir la détermination de la peine. Depuis plusieurs années, l'ACJP réclame l'insertion dans la loi des grands principes qui sous-tendent le droit pénal. La détermination de la peine étant un élément essentiel de tout l'appareil de la justice pénale, nous sommes d'accord avec la Commission pour dire que le système actuel serait bien meilleur si les juges pouvaient recourir à des principes largement acceptés pour déterminer les sanctions appropriées.

Les principes recommandés par la Commission canadienne sur la détermination de la peine constituent un pas dans la bonne direction, mais, à notre avis, ils méritent un examen très minutieux. Dans l'introduction, il est question de la discrétion du tribunal. Or, les auteurs du rapports demandent que cette discrétion soit circonscrite aux principes qu'ils formulent par la suite.

À notre avis, cette exigence, ainsi que le souci excessif qu'éprouvent les auteurs du rapport à l'égard de la proportionnalité et la formule de détermination de la peine qu'ils proposent par la suite, ont pour effet, à notre avis, de limiter indûment la discrétion du tribunal. Ce pouvoir discrétionnaire est absolument essentiel dans notre système, car il est l'un des rares facteurs humains qui interviennent dans tout l'appareil de justice pénale.

Le premier principe énoncé par la Commission, qui se trouve au paragraphe a), stipule que la sentence doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du délinquant.

Cela semble tout à fait raisonnable et équitable à première vue, mais lorsqu'on y réfléchit bien, cela soulève des questions fondamentales. La première est de savoir si ce principe devrait être celui qui détermine en priorité la détermination de la peine. On pourrait fort bien prétendre qu'il devrait au contraire s'appliquer en dernier ressort, si notre objectif est une sentence personnalisée qui participe néanmoins du souci de justice.

[*Text*]

We are also concerned that it should be the paramount principle when we examine it in relation to presumptive sentencing guidelines.

On the one hand, the commission recommends the abolition of minimum sentences, but the unqualified, uncategorical offences, for all intents and purposes, would establish a whole range of minimum sentences from which the court could depart only in very exceptional circumstances and under rather onerous conditions.

We do agree that gravity and responsibility are important concepts, but they should not override all considerations.

• 1130

The second principle, paragraph (b), appears to relate the sentence to the offence only, or at least places too much emphasis on the offence, and tends to remove consideration for the offender. On the other hand, it attempts to replace the notion of punishment with that of accountability of the offender. We are of the view that accountability requires considerable attention to human elements. Regardless of the intentions expressed, a sentence that would relate to the offence alone would tend to be perceived as pure punishment by most observers.

On the third principle, an attempt is made to compensate for the shortcomings we have just identified by introducing the notion of aggravating and mitigating circumstances and that of restraint. This would normally tend to confirm the judge's discretion. However, that discretion is to be exercised within very narrowly defined boundaries, and it will likely have very little impact on the actual sentence. We are not quite satisfied that the judge may depart from the guidelines and principles if written reasons are provided. Workloads and human nature being what they are, it will be inviting for judges to conform to guidelines as opposed to providing reasons for departing and risking appellate review.

Finally, on the fourth principle, we feel it does not go far enough by merely allowing for consideration of denunciation, deterrence, separation, redress, and rehabilitation. The fact that no study has demonstrated that those concepts have a significant impact on the offender or potential offender is not sufficient to justify their not being considered at all. It has not been established that they do not work, and their value should in our opinion be evaluated by judges in individual cases.

In attempting to specifically delineate the purpose of sentencing from the overall purpose of the criminal law, the Canadian Sentencing Commission has concentrated on the process and has neglected to formulate a purpose

[*Translation*]

Il ne faudrait pas non plus que ce soit le principe déterminant en ce qui concerne les lignes directrices présomptives.

D'une part, la Commission recommande la suppression des peines minimales, mais les infractions non qualifiées constitueraient, à toutes fins pratiques, une catégorie de peines minimales dont le tribunal ne pourrait s'écarter que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles.

Certes, la gravité de l'infraction et le degré de responsabilité du délinquant sont des concepts importants, mais ils ne devraient pas primer sur toutes ces considérations.

Le deuxième principe, énoncé au paragraphe b), semble ne relier la sentence qu'à l'infraction, ou accorder tout au moins beaucoup trop d'importance à l'infraction, ce qui a pour conséquence de supprimer toute considération pour le délinquant. Par ailleurs, ce deuxième principe vise à remplacer la notion de châtiment par celui de la responsabilité du délinquant. Nous estimons que le facteur responsabilité exige que l'on accorde une attention considérable à l'élément humain, et, quels que soient les objectifs invoqués, une sentence reliée uniquement à l'infraction sera perçue par la plupart des observateurs comme un châtiment et rien d'autre.

Avec le troisième principe, la Commission essaye de combler les lacunes dont nous venons de parler en introduisant la notion de circonstances aggravantes et de circonstances atténuantes, ainsi que celle de restriction. Cela aurait normalement pour effet de confirmer le pouvoir discrétionnaire du juge. Cependant, ce pouvoir doit s'exercer dans des limites très précises, de sorte qu'il aura très peu d'influence sur la sentence prononcée. Nous ne sommes pas absolument convaincus que le juge puisse s'écarter des lignes directrices et des principes à condition d'en donner la raison par écrit. Étant donné leur charge de travail, les juges auront tendance, la nature humaine étant ce qu'elle est, à se conformer aux directives plutôt que de fournir les raisons qui les ont conduits à s'en écarter, au risque de provoquer un appel.

Enfin, pour ce qui est du quatrième principe, nous estimons qu'il ne va pas assez loin puisqu'il ne prend en considération que la réprobation, la dissuasion, la neutralisation, le redressement et la réadaptation. Le fait qu'aucune étude ne démontre que ces concepts ont une incidence importante sur le délinquant réel ou potentiel ne justifie pas à lui seul, qu'ils ne soient pas du tout pris en considération. On n'a pas fait la preuve qu'ils n'interviennent pas, et, à notre avis, c'est le juge qui devrait, dans chaque cas, évaluer le poids de ces facteurs.

En essayant de séparer l'objectif de la détermination de la peine de l'objectif global du droit pénal, la Commission canadienne sur la détermination de la peine s'est trop attachée au processus et pas assez au contenu de la

[*Texte*]

for the outcome. They concentrated on sentencing and not on the sentence. We are of the opinion that denunciation, deterrence, etc., are all closely linked to the sentence, and that any or all of them are of varying significance in varying circumstances.

On the whole, we think that the commission reflects an overriding concern for the appearance of justice and public understanding of the process. Let us consider, however, that if justice as we now know it may at times appear unjust, the ultimate appearance of justice may also be unjust. As justice is not an objective concept, its sense can only be derived from people and situations.

The second issue they raised was that of maximum penalties that are unrealistically high and do not reflect the relative seriousness of offences. Our brief to this committee has touched on this issue. We share the view that the maximum penalties should be lowered to more realistic and reasonable levels and that maximum penalties should only be imposed for the most severe and extreme circumstances. This simple step should in itself reflect community and judicial standards with regard to specific offences. Sentences would by themselves provide reasonable ranges for judges to consider and contribute to minimizing unwarranted disparity.

On the issue of mandatory minimum sentences, I think we have a historical objection and would maintain our objection to minimum sentences, as they do not reflect the concern for fundamental justice.

Parole and early release programs may add too much uncertainty and indeterminacy and fail to accomplish the goals set out for them. That is more or less the way the commission phrased it. This association cannot in any way support the commission's recommendation to abolish parole. We have stated repeatedly our belief in rehabilitation as a possible outcome of our current system. We must stand behind the maintenance of parole, which can either recognize or lead to the occurrence of rehabilitation. The belief in a person's ability to change is deeply rooted, and to unduly prolong incarceration of a person who shows signs of rehabilitation cannot be justified.

• 1135

In its proposed principles the commission outlines the only circumstances under which a term of imprisonment should be imposed. It would seem to flow logically that when those circumstances cease to exist, there should be an opportunity for parole. Unless punishment and

[*Traduction*]

sentence. En d'autres termes, les membres de la Commission se sont intéressés au mécanisme de la détermination de la peine, et pas au contenu de la sentence. Or, nous estimons que la réprobation, la dissuasion, etc. sont tous des facteurs étroitement reliés à la sentence, et qu'ils ont tous une importance, à des degrés divers et selon les circonstances.

Somme toute, nous estimons que la Commission s'est trop préoccupée de l'apparence de justice et de la compréhension par le public de tout le processus judiciaire. Si l'appareil judiciaire, tel que nous le connaissons maintenant, semble parfois aboutir à des décisions injustes, la perception ultime qu'on se fait de la justice peut aussi ne pas être juste. Étant donné que la justice n'est pas un concept objectif, sa signification dépend des gens et des circonstances.

La deuxième question soulevée par les membres de la Commission vient du fait que les peines maximales sont trop sévères et ne reflètent pas la gravité relative des infractions. Nous abordons cette questions dans le mémoire que nous avons fait parvenir à votre comité. Nous estimons nous aussi que les peines maximales devraient être ramenées à des niveaux plus réalistes et plus raisonnables, et qu'elles ne devraient être imposées que dans des circonstances exceptionnelles. Cela devrait, en soi suffire à mieux faire correspondre les normes communautaires et judiciaires à certaines catégories d'infractions. Les juges auraient ainsi à leur disposition des échelles raisonnables pour déterminer la peine qui correspond à une situation donnée, ce qui devrait réduire considérablement les disparités injustifiées.

En ce qui concerne les peines minimales obligatoires, nous nous y sommes toujours opposés pour la simple raison qu'elles s'opposent à la notion de justice fondamentale.

Les programmes de libération conditionnelle et de libération anticipée comportent trop d'incertitudes et ne donnent pas les résultats escomptés. C'est, en substance, ce qu'affirme la Commission. Or, notre Association s'oppose catégoriquement à la recommandation de cette Commission d'abolir la libération conditionnelle. Nous avons déjà indiqué, à plusieurs reprises, que, pour nous, la réadaptation était une issue possible dans notre système actuel. Nous devons absolument conserver le système de libération conditionnelle, car il permet de déceler ou de favoriser les possibilités de réadaptation. Lorsque l'on est fermement convaincu qu'un individu peut améliorer son comportement et être ainsi en voie de réadaptation, on ne saurait justifier la prolongation indue de son incarcération.

Dans les principes qu'elle propose, la Commission décrit les seules conditions dans lesquelles une peine d'emprisonnement doit être imposée. On devrait logiquement pouvoir en conclure que, lorsque ces conditions ne sont plus réunies, il devrait être possible

[*Text*]

revenge are seen as the goal of incarceration, what other grounds could be invoked to prolong it?

It does not appear reasonable to subjugate a human life to ideals of certainty and determinacy when those ideals would serve to achieve nothing more than parole could achieve. They may even contribute to a more damaging outcome and in the long run contribute to jeopardize the protection of society.

The commission also raises as an issue the lack of public confidence and the lack of public understanding of the process. We must acknowledge that in this regard deficiency does exist. The question remains, however, whether the proposed changes will contribute to a more positive public perception or understanding. Those guarantees are not inherent in the proposals.

If no efforts are made to explain the proposed system to the public, the end result is likely to be a comparable degree of misunderstanding and mistrust. Whatever the system, adequate resources will need to be allocated to ensure that the system is understood and supported. Merely changing the mechanics will not achieve this goal.

The final point we addressed is the issue of unwarranted disparity. This issue is closely linked to the previous one. A certain degree of disparity may be warranted, but unless it is explained to the public, it will be perceived as unwarranted. Disparity may be founded on a number of elements, such as prevailing values, regional concerns, crime trends, etc., and be justifiable in those contexts.

On the other hand, disparity that is truly unwarranted needs to be addressed and a statement of principles adjusted. Realistic penalties, the sharing of information pertaining to statistics and sentencing trends are all valid ways of addressing the problem.

Finally, we believe those issues and others contained in our earlier brief should be carefully considered by this committee. Much of the work done by the commission was excellent and commendable. The one great danger is that it will be seen as a panacea and this to the detriment of other essential and worthwhile components of the criminal justice system.

Those are my opening remarks. I am sure Réal and Professor Sussmann would like to add a few words, so I will leave it up to them and then we will be prepared to answer questions.

Mr. Réal Jubinville (Associate Director, Canadian Criminal Justice Association): I really have only two comments to make, one having to do with discretion and the other having to do with the notion of rehabilitation. I do not think we should come away from our meeting with a wrong notion about discretion or a suggestion that

[*Translation*]

d'accorder la libération conditionnnelle. À moins que le châtiment et la revanche ne soient considérés comme l'objectif de l'incarcération, quels autres motifs pourrait-on invoquer pour la prolonger?

Il ne nous paraît pas raisonnable de rendre le sort d'un individu tributaire d'idéaux comme celui de la certitude et de la détermination, alors que ces idéaux ne nous donnent rien de plus que la libération conditionnelle. En fait, ils risquent même de provoquer des résultats plus négatifs et, à long terme, de compromettre la sécurité de notre société.

La Commission considère également comme un problème le manque de confiance et de compréhension que le public éprouve à l'égard de tout le processus. Certes, il y a des lacunes à ce niveau-là, nous le reconnaissons. Il reste toutefois à prouver que les changements proposés favoriseront la compréhension et l'acceptation du public. Les propositions de la Commission ne le garantissent nullement.

Si on ne fait rien pour expliquer le système proposé au public, on se heurtera très certainement à autant d'incompréhension et de méfiance. Quel que soit le système, il faudra consentir les ressources et les efforts nécessaires pour que ce système soit compris et accepté. Il ne suffit pas, pour cela, de changer le mécanisme.

Enfin, nous abordons dans notre mémoire la question des disparités injustifiées, question qui est d'ailleurs étroitement reliée à la précédente. On peut tolérer un certain degré de disparité, mais si elle n'est pas expliquée au public, celui-ci la considérera comme injustifiée. Ces écarts s'expliquent par toutes sortes de facteurs, comme les valeurs respectées, les préoccuptions régionales, le taux de criminalité, etc., et peuvent se justifier dans ces contextes-là.

Par ailleurs, une disparité vraiment injustifiée doit être rectifiée. Parmi les solutions valables, mentionnons des peines réalistes, ainsi que la publication de statistiques et de données en matière de sentence.

Enfin, nous voudrions vous recommander de lire attentivement le mémoire que nous vous avons fait parvenir. La Commission sur la détermination de la peine a produit un rapport excellent à bien des égards. Toutefois, il faut absolument se garder de le considérer comme une panacée, au détriment des autres éléments essentiels et valables de l'appareil de justice pénale.

Voilà ce que j'avais à dire en guise d'introduction. Je suis sûr que Réal et le professeur Sussmann ont plusieurs remarques à ajouter, et je vais donc leur laisser la place. Ensuite, nous pourrons répondre à vos questions.

M. Réal Jubinville (directeur associé, Association canadienne de justice pénale): Je n'ai que deux remarques à faire, la première au sujet du pouvoir discrétionnaire des juges, et la deuxième, au sujet de la notion de réadaptation. Il ne faudrait pas qu'après avoir lu notre mémoire ou avoir entendu notre déclaration, certains

[*Texte*]

may have emanated from what we say in our brief and what comments we have made already.

We do see it as something available to all criminal justice actors at every stage of the criminal justice system. When we change one part of it, we are affecting the others. There is just so much discretion allowed in the total justice system and if we modify it in some ways, we are inevitably going to affect it in other parts.

We as an association express an opinion in favour of discretion in all parts of the system, but it should be guided discretion. We are in favour of guided discretion. We have perhaps not expressed that in any detailed manner but we do have in mind that it should be under guidance.

The other comment I would like to make has to do with the concept of rehabilitation. Very often the word is used to mean a great many things, and I believe we have to express what rehabilitation means in our eyes as an association.

• 1140

It is a very difficult concept to define, but it certainly does not mean—and I think I will try to say what it does not mean in our eyes—a magic bullet we can use to effect a specific purpose. It is not a magic salve that we can apply and that will work in all instances. It cannot be meant either as a coercive form of action on people.

We are thinking much more in terms of means placed at the disposal of offenders both in and out of institutions to help them come back into a law-abiding frame of mind. It is not something we coerce. There may be some persuasion; there may be some helping, but it cannot be seen as coercive in the sense that sometimes the word is used, a very coercive measure. That is not what we have in mind.

That is all I have, Mr. Chairman.

The Chairman: I wonder if I could ask you to elaborate on what you mean by "guided discretion". Do you mean there would be guidelines of some kind that would indicate the general factors judges should consider, but that there would be total freedom for them to depart from those guidelines?

Mr. Jubinville: Yes. In our basic brief you will no doubt have noticed that we do say the present maxima in the Criminal Code, for instance, are so high that they do not really give a good idea of how a judge should conduct himself on the bench for certain offences. He has such a wide range that he really does not have a very clear idea of what the parliamentarians want in terms of sanction.

Robbery is life imprisonment, but it also could be conditional release, absolute or conditional discharge. It can be a fine. It can result in community service. There is such a wide range that there is not sufficient guidance. In

[*Traduction*]

quittent cette salle avec des idées fausses sur le pouvoir discrétionnaire des juges.

À notre avis, ce pouvoir discrétionnaire doit exister à tous les paliers de l'appareil de justice pénale. Or, si l'on modifie l'un de ces paliers, cela a des répercussions sur les autres. L'appareil de justice pénale dispose, dans son ensemble, d'un certain pouvoir discrétionnaire, et si nous modifions ce pouvoir, cela aura inévitablement des conséquences sur d'autres éléments du système.

Notre association estime que ce pouvoir discrétionnaire devrait exister à tous les paliers de l'appareil de justice pénale, mais que ce pouvoir devrait s'exercer en fonction de certaines lignes directrices. Nous n'avons peut-être pas exprimé notre pensée avec force détails, mais c'est absolument cela que notre association préconise.

J'aimerais maintenant parler de la réadaptation. C'est trop souvent un mot fourre-tout, et c'est pour cela que je tiens à préciser ce que notre association entend par réadaptation.

C'est un concept très difficile à définir, mais ce n'est certainement pas une baguette magique qui permet d'obtenir le résultat désiré. Ce n'est pas non plus une recette qui marche à tous les coups. La réadaptation ne doit pas être considérée non plus comme une forme d'action coercitive sur des individus.

Pour nous, il s'agit davantage d'une solution offerte aux délinquants, à l'intérieur comme à l'extérieur des pénitenciers, pour les aider à redevenir respectueux de la loi. Il est impossible de leur inculquer cela de force. Le pouvoir de persuasion peut jouer un rôle, mais ce ne doit pas être une persuasion coercitive.

C'est tout ce que j'avais à dire, monsieur le président.

Le président: J'aimerais que vous précisiez ce que vous entendez par «pouvoir discrétionnaire limité»? Des lignes directrices quelconque devraient-elles indiquer aux juges quels facteurs ils doivent prendre en considération, mais qu'à partir de là, les juges auront entière liberté s'ils veulent s'écarter de ces directives?

M. Jubinville: Oui. Dans notre mémoire principal, nous indiquons que les peines maximales actuellement prévues dans le Code criminel, par exemple, sont tellement sévères qu'elles ne donnent guère d'indication au juge qui doit déterminer la peine correspondant à une infraction. En effet, il dispose d'une gamme tellement vaste qu'il ne sait pas vraiment ce que les législateurs avaient prévu comme peine.

Celui qui est condamné pour vol risque aussi bien la prison à vie que la libération conditionnelle, ou encore l'acquittement total. Il peut aussi être condamné à payer une amende ou à faire du service communautaire. La

[*Text*]

developing a guideline system, I think there would have to be some reduction of the breadth of discretion.

Prof. Sussmann: I would like to say two things. One is to try to encapsulate the notion we have of the application of discretion at every part of the criminal justice process, which is a fundamental principle we advanced in our original brief, *Toward a New Criminal Law for Canada* in 1973. It persists in the current version of that brief in 1982. I would sum up what we mean by this and try to package it attractively so it will catch on—it is congruent with what has been said by the preceding witness from the Canadian Psychological Association—by saying we advocate criminal justice with a human face.

I recognize that in using this phrase I have applied something that originally, I believe, was applied to the Prague Spring of Dubcek, when he tried to introduce the concept of communism with a human face. We might speak of capitalism with a human face. I think this is a fair way of encapsulating the basic idea we have in mind when we speak of the application of discretion as opposed to fairly rigid guidelines or even presumptions.

• 1145

Now let me try to address also the concept of what we mean by "guided discretion", which we have always advocated and which goes back basically to article 7 of the American Model Penal Code from way, way back, devised by Professor Lexler. Let me put it this way. There is tension between the idea of statutory presumptive guidelines advocated by the Canadian Sentencing Commission and objected to by the dissenting member of that commission, and our concept of guided discretion. Let me attempt to put it in quantitative terms.

When I was teaching law, I tried to instruct students as to the difference in burden of proof between the civil burden of balance of probabilities, the weight of the evidence, and proof beyond a reasonable doubt, which is a criminal law standard, by saying something like this. The weight of the evidence in a civil case can be 51% as against 49%. What we mean "by beyond a reasonable doubt" is maybe 85% and up compared with 15%: beyond a reasonable doubt.

Let me try to apply that kind of attempt at quantification to what we mean by "guided discretion". As you know, there are presumptions in the law. Some are irrebuttable; some are rebuttable with difficulty; and there are various degrees of difficulty. I would say our objection to the statutory prescription here, for the Canadian Sentencing Commission's prescription for statutory presumption guidelines, is that it gives the

[*Translation*]

gamme est tellement vaste que le juge n'a pas suffisamment de points de repère. A mon avis, l'établissement de lignes directrices permettrait de réduire l'ampleur de ce pouvoir discrétionnaire.

M. Sussmann: J'aimerais ajouter quelques mots. Je voudrais en effet souligner, au nom de notre association, la nécessité de conserver un certain pouvoir discrétionnaire à chaque palier de l'appareil de justice pénale, car c'est un principe fondamental que nous avions déjà énoncé dans notre premier mémoire intitulé *Nouveau droit criminel pour le Canada* et publié en 1973. Nous avons repris cette notion dans la version actualisée de ce mémoire, en 1982. Je vais essayer de vous expliquer ce que nous entendons par là, et ce, en des termes qui sauront vous convaincre, car pour nous, l'administration de la justice pénale doit avoir un visage humain. Cela rejoint d'ailleurs ce qu'a dit le témoin précédent, qui représentait l'Association canadienne des psychologues.

Je sais parfaitement que ce slogan remonte à l'époque du Printemps de Prague de Dubcek, lorsque ce dernier avait essayé d'introduire la notion de communisme à visage humain. On peut aussi parler de capitalisme à visage humain. A mon avis, c'est une image qui correspond bien, aussi, à l'idée que nous nous faisons de l'exercice du pouvoir discrétionnaire des juges, par opposition à l'établissement de lignes directrices rigides ou même de présomptions.

J'aimerais maintenant parler du concept de la discrétion des juges dans le cadre des lignes directrices que nous avons toujours recommandées et qui remontent à l'article 7 du modèle de Code pénal américain mis au point il y a déjà longtemps par le professeur Lexler. Il existe une différence entre cette idée de lignes directrices présomptives recommandées par la Commission canadienne sur la détermination de la peine et auxquelles s'opposait le commissaire dissident, et notre concept de discrétion dans le cadre des lignes directrices. Je vais essayer de vous expliquer cela en termes quantitatifs.

Lorsque j'enseignais le droit, j'ai essayé de faire comprendre à mes étudiants la différence, en matière de charge de la preuve, qui existe entre le droit civil et le droit criminel: d'un côté, le poids des témoignages, l'équilibre entre les diverses probabilités, et de l'autre la preuve sans l'ombre d'un doute raisonnable. Dans le cas du droit civil, la charge de la preuve peut être de 51 p. 100 contre 49 p. 100, et dans le cas du droit criminel, quand il faut une preuve sans l'ombre d'un doute raisonnable, il peut s'agir de 85 p. 100 contre 15 p. 100.

J'aimerais maintenant essayer d'utiliser le même raisonnement, le même genre de quantification pour notre concept de discrétion des juges dans le cadre des lignes directrices. Comme vous le savez, il existe en droit le concept de présomption. Certaines présomptions sont irréfutables, certaines ne le sont que difficilement et il existe différents degrés de difficulté. La Commission canadienne sur la détermination de la peine prévoit des

[*Texte*]

guidelines too much weight and makes it too difficult to overcome them. Let us say it appears to have a weight of somewhere around 80%, we are afraid; whereas we would think a proper range of strength of appropriate guidelines would be somewhere between 55% and 70%.

The commission has recommended a sentencing commission. We have advocated from the very beginning that there be an administrative body to develop guidelines, principles of application of the criminal law, comparable to bodies such as the committee of judges in the United States that wrote the rules of criminal procedure for the federal court. That was done by judges. There is no reason why guidelines could not be developed by a body such as the sentencing commission, which we assume would be judges, on the basis of experience. But then we would say that those guidelines would not be. . .

I must recognize that somewhere in our brief we suggested that such a commission could recommend to Parliament amendments, but on the basis of its experience, and the commission here would make these statutory and would urge Parliament to adopt these. I think our developing thinking has somewhat modified it. We would like to see a commission that would develop guidelines on the basis of experience and operate in conjunction with the newly inaugurated—as we see from the newspapers—federal institution for the training of judges to be installed in some Canadian universities.

• 1150

We would do it, to borrow a phrase from our preceding witness, as the educative format we would like to see operate, rather than too thoroughly ensconcing a difficult rebuttable set of guideline presumptions in the law.

Mr. Horner: I notice the make-up of your association, gentlemen. It includes police, lawyers, judges, probation and parole officers, and other correctional workers. Do you have a seminar where you all get together, and do you have conventions?

Mr. St-Jean: There has been a tradition of holding major national conferences every two years in addition to regional seminars of various types on specific issues in the interim, as well regular board of directors. There is a very large board of directors of 45 people who meet four times a year.

Mr. Horner: Do you find that you get very divergent opinions with a wide group like this? Do you have both sorts of views we have had expressed here today of sentencing: the psychologist's view and the criminologist's view? Are they able to come to a meeting of the minds to strike a balance?

[*Traduction*]

lignes directrices présomptives qui seraient inscrites dans la loi. Nous ne sommes pas d'accord avec cela car, à notre avis, ces lignes directrices auraient trop de poids. En fait il pourrait s'agir, si l'on veut quantifier les choses, de 80 p. 100. A notre avis, ces lignes directrices ne devraient être respectées que dans une proportion de 55 à 70 p. 100.

La Commission a recommandé une commission de détermination de la peine. Dès le début, nous avons recommandé qu'un organisme administratif mette au point des lignes directrices, des principes d'application en droit criminel; nous avons dit qu'il devrait s'agir d'un organisme semblable au comité de magistrats américains qui ont rédigé les règles de procédure criminelle pour la Cour fédérale. Il n'existe aucune raison pour laquelle ces lignes directrices ne pourraient être élaborées par un organisme tel que la commission de détermination de la peine, composée de juges ayant de l'expérience.

Je dois reconnaître que dans notre mémoire nous suggérons qu'une telle commission ait la possibilité de recommander des amendements au Parlement. Mais cela devrait être fait en fonction de l'expérience. Or, la commission dont il est question ici prévoit des lignes directrices inscrites dans la loi et demandera au Parlement de les adopter. Quant à nous, nous envisageons plutôt une commission qui élaborerait des lignes directrices en fonction de l'expérience et qui fonctionnerait de concert avec la nouvelle institution fédérale de formation des juges inaugurée récemment, si l'on en croit les journaux, et qui sera située dans certaines universités canadiennes.

Pour reprendre ce qu'a dit le témoin précédent, cette commission devrait tenir compte de l'aspect éducatif que nous voulons voir imprégner tout le système et non adopter des lignes directrices présomptives qu'il est difficile de rejeter par la suite.

M. Horner: Je remarque la composition de votre association qui comprend des policiers, des avocats, des juges, des agents de surveillance et de libération conditionnelle et d'autres personnes travaillant dans le système carcéral. Vous arrive-t-il de vous réunir à l'occasion d'un séminaire ou d'un congrès?

M. St-Jean: Traditionnellement nous organisons des conférences nationales importantes tous les deux ans en plus des séminaires régionaux de différentes sortes et portant sur des questions précises que nous tenons entre-temps. Nous avons également des réunions régulières du conseil d'administration. Celui-ci se compose de 45 membres et les réunions se tiennent quatre fois par année.

M. Horner: Les opinions d'un groupe aussi varié que le vôtre sont-elles divergentes? Rencontrez-vous par exemple les deux sortes de points de vue que nous avons entendus ici aujourd'hui en ce qui concerne la détermination de la peine: le point de vue du psychologue et celui du criminologue? Ces personnes peuvent-elles en arriver à un point de vue équilibré?

[*Text*]

Mr. St-Jean: In terms of the national conferences, I think because they are so large and because they are of relatively short duration, it would be very difficult to identify consensus on a number of issues on each occasion.

Certainly there is intensive and heated debate on varying issues. One of the objectives of the association is to try to get those views to come together and to try to identify areas of consensus. I think this is also one of the reasons why on specific issues we cannot go as far we might like to go as individuals, because we must always be conscious that we represent a fairly large constituency. To go too far in one direction would be to be a traitor to part of our membership.

On specific issues the tendency has been to strike up committees, to try to get fair representation from all groups, and then to develop positions that I would believe tend to reflect the general thinking.

Mr. Jubinville: I was going to add, Mr. Chairman, that Professor Sussmann chairs such a committee, a broad-based committee. I might mention that there are lawyers on the committee as well as psychologists, a social worker, sociologists, policemen, and a professor of criminology. It is a very broad-based committee and it has been operating for some 20 years.

Prof. Sussmann: I have been serving since 1968.

Mr. Horner: That is very interesting. Just in clarification, where the Criminal Code states a maximum sentence or a minimum sentence would you like to see a more realistic narrowing of these figures?

Mr. St-Jean: I think that is essentially what we have said in both our brief and our earlier comments today. We would like to see minimum sentences done away with altogether. I think the maximum penalties should reflect a more realistic picture of how people feel and what the justice system is all about.

Mr. Horner: I do not want to cause any conflict between your association and the previous witnesses. You were here for their testimony. Do you believe that we can predict within 70% to 80% what will happen to inmates when they are paroled?

• 1155

Mr. St-Jean: I think we have to go on the notion of predicting and accepting a reasonable risk. If you are asking how many cases we can predict, I do not know. We can predict that in certain cases there is a very strong likelihood that the person will not reoffend. The success case is likely the one that is going to blow up in your face.

[*Translation*]

M. St-Jean: En ce qui concerne les conférences nationales, étant donné qu'elles regroupent des personnes ayant des intérêts aussi variés et qu'elles durent relativement peu longtemps, il serait très difficile d'en arriver chaque fois à un consensus sur plusieurs questions.

Les discussions sont poussées et peuvent parfois être houleuses. Un des buts de l'association est de permettre justement à des points de vue très divergents d'être exprimés pour en arriver par la suite à établir un certain consensus. C'est une des raisons pour lesquelles, sur des questions précises, nous ne pouvons aller aussi loin que nous l'aimerions personnellement car nous devons toujours être conscients du fait que notre association regroupe des points de vue très différents. Si l'on allait trop loin dans un sens, on trahirait les aspirations d'une partie de nos membres.

Dans le cas de questions précises, nous créons généralement des comités d'étude auxquels siègent des représentants de différents groupes; ces comités élaborent la position du Comité pour qu'elle reflète la pensée générale.

M. Jubinville: Je préciserai, monsieur le président, que le professeur Sussmann est président d'un de ces comités dont les membres viennent de secteurs très différents. Il y a des avocats, des psychologues, un travailleur social, des sociologues, des policiers ainsi qu'un professeur en criminologie. Il s'agit d'un comité qui existe depuis 20 ans.

M. Sussmann: Et je suis membre de ce comité depuis 1968.

M. Horner: C'est très intéressant. Une précision: lorsqu'une sentence maximum ou minimum est prévue par le Code criminel, préféreriez-vous que l'écart entre les deux soit rétréci?

M. St-Jean: C'est précisément ce que nous avons dit dans nos deux mémoires et dans les commentaires que nous avons faits ici aujourd'hui. Nous aimerions que l'on élimine les sentences minimums. Quant aux sentences maximums elles devraient refléter de façon plus réaliste notre société et l'appareil judiciaire.

M. Horner: Je ne voudrais pas créer de conflit entre votre association et les témoins précédents. Vous étiez ici lors de leur témoignage. Croyez-vous que l'on puisse prédire dans 70 à 80 p. 100 des cas comment se comporteront les détenus une fois qu'ils sont en libération conditionnelle?

M. St-Jean: Je crois qu'il faut que l'on accepte cette notion de prédiction et je crois qu'il faut aussi accepter un risque raisonnable. Si vous nous demandez de nous prononcer sur un pourcentage, je ne pourrais vous donner de réponse à ce sujet. Nous pourrons prédire que, dans certains cas, il est très possible que le délinquant ne récidive pas. Mais évidemment, en général, lorsque vous

[*Texte*]

Prof. Sussmann: We can say that this is a problem of management of risk, that we do not make rigid research into these questions, and that we are willing to take the word of those who do, like the Canadian Psychological Association, that there may be as much a 70% to 80% reliability in the individual prediction. Your whole life is a calculated risk.

This reminds me somewhat of the free trade debate: prove that the benefits are going to outweigh the harms. You have to take a chance. What is the alternative? The alternative is to play it safe. If there is what the Conservatives might regard as a substantial risk, incapacitate. Then what are we going to have? We will have a situation such as has occurred in some states of the United States, where, pursuant to rigid guidelines, community opinion, and so forth, we get overcrowded jails. Since there is a Constitution in the United States that has provisions against cruel and unusual punishment, you have federal judges arbitrarily clearing the jails in order to prevent overcrowding, which just breeds recidivism.

Mr. Horner: Mr. Jubinville stated that changing sentencing or getting more unified sentencing will affect everything else. Are you saying that if you get a sentence that is drastically increased from the average—let us say, for an armed robbery, the average is five years and somebody is sentenced to life imprisonment—that the parole system then takes a special look at that and tends to be more lenient in their attitude towards parole?

Mr. Jubinville: That could be a result, but I think that is not the only possible result. I think elsewhere in the system, when that kind of incident does occur, say, at the police level, they have discretion. If they encounter an incident of robbery where they are not prepared to go too hard on a person, they will exercise discretion, fearing that the same kind of result will happen to this poor youngster who does not know what he is doing. It can also happen at the level of the prosecution. It can happen at other parts of the system; and it will, because they do not want the harsh result.

Prof. Sussmann: I would like to expand a little bit on the theme put forth by the preceding witness from the Canadian Psychological Association with regard to emphasis on an educational format. I would like to apply this to two specific things.

• 1200

One is a program of education, within and without the institutions, directed toward rehabilitation. Basically, to what has been said adversely to the concept of

[*Traduction*]

croyez être pour ainsi dire sûrs, c'est à ce moment-là que les choses vont aller mal.

M. Sussmann: Je crois qu'il s'agit là d'un problème de gestion des risques. Comme nous ne faisons pas de recherches il nous faut accepter les affirmations de ceux qui en font, comme la Société canadienne de psychologie, qui nous dit que l'on peut se fier aux prédictions dans 70 à 80 p. 100 des cas. En fait, toute notre vie n'est qu'un risque calculé.

Cela me rappelle le débat sur le libre-échange, où l'on aurait voulu prouver que les avantages allaient l'emporter sur les inconvénients. Il faut prendre des risques car, sinon, quels sont les choix? Le seul autre choix qui se présente est de ne rien faire, ce qui représente pour les conservateurs un risque important également. Si nous ne faisons rien, que se passera-t-il, nous en arriverons à une situation comme celle qui s'est produite dans certains États des États-Unis ou, à la suite de l'adoption de lignes directrices rigides, à la suite de pressions populaires, etc., les prisons ont commencé à être saturées. La Constitution américaine interdisant les peines cruelles et inhabituelles, certains juges fédéraux ont décidé de façon arbitraire de vider les prisons pour empêcher la surpopulation carcérale, ce qui a poussé au récidivisme.

M. Horner: M. Jubinville a dit que toute modification dans la détermination de la peine ou une plus grande uniformisation de celle-ci aura des répercussions importantes sur tout le système. Si l'on augmente par exemple de façon importante le nombre d'années de prison—prenons le cas du vol qualifié à main armée où les peines sont en moyenne de cinq ans, et où ce même délit serait puni d'emprisonnement à vie. . . croyez-vous que le système de libération conditionnelle reverrait sa position et aurait tendance à être plus coulant?

M. Jubinville: Cela pourrait être une conséquence en effet mais je ne crois pas que ce soit la seule possible. Ainsi, il pourrait y avoir des répercussions à d'autres échelons du système, notamment à celui de la police qui pourrait user de discrétion. Dans le cas de vol qualifié, la police pourrait très bien ne pas vouloir être trop dure mais plutôt exercer une certaine discrétion pour ne pas que le même sort soit réservé à un jeune qui commettrait le même délit sans trop savoir ce qu'il fait. La même chose peut se produire au niveau des poursuites, ainsi qu'à d'autres niveaux du système. Et il est certain que ce genre de choses se produira pour mitiger les effets d'un traitement aussi dûr.

M. Sussmann: J'aimerais m'étendre sur un des thèmes qui a été développé par le témoin précédent de la Société canadienne de psychologie, lequel a parlé d'éducation en général. J'aimerais appliquer cette notion à deux exemples en particulier.

Premièrement, un programme d'éducation au sein ou à l'extérieur des institutions et visant à la réhabilitation. Lorsque des organismes comme la Commission

[*Text*]

rehabilitation by the Canadian Sentencing Commission and so forth, the actual answer would be that it has never been tried. No resources—not just throwing money at it, but resources of imagination and intelligence and planning—have been thrown at it.

The educational format could be applied usefully to provide much greater educational and retraining facilities within and without institutions, under a parole system or even on a carry-over for former parolees, by offering them expanded and state-of-the-art, if you want to put it that way, rehabilitation facilities. This might require some effort along the lines that have already been legislatively undertaken to break down the resistance of people like labour unions and so forth to a reintegration of former convicts into society.

The other thing is this: We have to consider the importance of continuing correctional education to turn around the training of the people who become our correctional officers and vocational guidance counsellors and so forth within the prison. We talk about providing jobs. If you really meant to apply resources to providing psychological counselling, for example, to the inmates of our institutions or parolees, then you would have a whole new market for graduates in applied psychology.

Really to instill a new motto of our system with emphasis that I think should be placed on rehabilitation, we would have to create shares of the new approach in the universities, in the criminology departments and so forth, which train the people who are going to enter the system and operate it.

The Chairman: Thank you. I must say your suggestion of combining the Canadian Sentencing Commission with this new Canadian Judicial Council is an interesting one we should pursue. I do not think that was in your brief, but if you have anything in writing on it, we would be glad to receive it.

I want to ask you about this troublesome issue of disparity and what is undue disparity. You try to address that in your paper.

Let me just give you an example of something I came across when I spoke to the Criminal Lawyers Association of Ontario before Christmas. They had a mock trial. I forget, frankly, the precise fact situation. I think it had to do with possession of prohibited drugs for the purpose of trafficking. There were four judges there, who afterwards held up their little scorecards on the sentencing. These four judges, all of whom were from Metropolitan Toronto and were well thought of, gave four different sentences, ranging from 18 months to 4 years, for that offence.

[*Translation*]

canadienne sur la détermination de la peine et d'autres organismes se prononcent contre la réhabilitation, j'estime personnellement que l'on n'a encore rien essayé en ce domaine. On n'a jamais essayé de consacrer des ressources, non seulement financières mais d'imagination, d'intelligence et de planification à l'étude de cette question.

De plus, du point de vue éducatif, on pourrait faire bien davantage, on pourrait prévoir des établissements éducatifs et des installations de recyclage au sein et à l'extérieur des institutions dans le cadre d'un système de libération conditionnelle ou tout simplement pour les personnes qui ont bénéficié d'une libération conditionnelle auparavant. On pourrait leur offrir des installations de réhabilitation à la fine pointe du progrès. Cela nécessiterait sans doute des efforts tout particuliers, comme ceux qui ont déjà été entrepris dans le cadre d'une législation visant à réduire la résistance des syndicats, par exemple en vue de la réintégration d'anciens condamnés dans la société.

Il faut également envisager la possibilité d'un système d'éducation permanente pour les agents correctionnels, les conseillers en orientation professionnelle, etc., qui se trouvent dans nos prisons. On parle de trouver de nouveaux emplois, mais si l'on voulait vraiment utiliser nos ressources pour offrir des conseils psychologiques aux détenus de nos institutions ou aux personnes bénéficiant d'une libération conditionnelle, on pourrait créer beaucoup d'emplois pour les personnes spécialisées en psychologie appliquée.

Si l'on veut mettre davantage l'accent sur la réhabilitation, il faudra créer des chaires dans les départements de criminologie, etc., des universités afin de pouvoir former des personnes qui pourront fonctionner dans le système.

Le président: Merci. Je crois qu'il faudrait que nous nous penchions sur votre suggestion qui vise à combiner la Commission canadienne de la détermination de la peine et le nouveau Conseil canadien de la magistrature. Je ne crois pas que vous en ayez parlé dans votre mémoire mais si vous avez un document à ce sujet, nous serions heureux d'en être informés.

J'aimerais maintenant aborder la question difficile de la disparité, et plus particulièrement ce qui représente une disparité indue. Vous essayez d'aborder cette question dans votre mémoire.

J'aimerais auparavant vous donner un exemple qui m'a été relaté par l'Association des avocats en droit criminel de l'Ontario avant Noël. Ils ont tenu un faux procès. Je crois qu'il s'agissait du cas d'une personne accusée de possession de drogues interdites à des fins de trafic. Quatre juges étaient présents, qui ont tous les quatre rendu une sentence. Ces juges venaient de la région métropolitaine de Toronto, ils étaient bien connus et ils ont tous les quatre rendu des sentences différentes allant de 18 mois de prison à 4 ans.

[*Texte*]

Is that undue disparity? Is that the kind of disparity within one municipality, based on precisely the same fact situation, that we as a society should be prepared to live with? Or should there be guidelines to limit it?

It seems to me that when one talks about fairness and truth in sentencing, such a range is unacceptable. I would be interested in your view.

Mr. St-Jean: I am not sure that we have any great solutions to the problem. I am not sure, either, that disparity as such is a problem as much as its perception. In other words, is the problem the fact that, in two similar circumstances, in one case you may get two years and in the other case four years? Or is it the fact that this is seen as a problem because people, the public at large, do not understand why that disparity is there?

• 1205

We are saying that even if you had a sentencing formula that tended to equate situations, hand out comparable sentences in similar circumstances, unless the motives are clearly understood by the public on why such sentences are handed down, you will get a segment of society feeling that this person should have received two years while this person should have received four years.

My personal feeling is that the greater part of the problem is in the fact that the system is not clearly explained nor clearly understood. Even the current system, if it were clearly understood, might tend to be perceived much more positively.

There is another area of comparison with which I was associated. For a long time there have been a lot of complaints on behalf of police forces and police chiefs in particular with regard to the types of decision taken by the National Parole Board, for instance. Experience has shown that if you hand out five or six cases, including all the information provided to the National Parole Board, police officers tend to release more people than the National Parole Board releases.

There is an education process there. The police say maybe they are making the right decisions. I think that if the process could be generalized to the public in terms of the sentencing procedures, the same type of perception may develop. We have tended to isolate the justice system from the rest of the community; we have led the people to understand that it was something special.

The Chairman: How can they understand? How do you rationalize that kind of range of sentencing within one municipality on precisely the same fact situation?

Prof. Sussmann: I have a few observations. Of course, you have presented us with a controlled situation by

[*Traduction*]

S'agit-il dans un tel cas de disparité indue? S'agit-il du genre de disparité—le procès se déroulant dans une même municipalité, et portant sur les mêmes faits—que notre société devrait accepter? Où devrait-il exister des lignes directrices pour la limiter?

Il me semble que, lorsque l'on parle de justice et d'équité en matière de détermination de la peine, une telle variation est inacceptable. Qu'en pensez-vous?

M. St-Jean: Je ne suis pas sûr d'avoir de très bonnes solutions à proposer pour ce problème. Je ne suis pas sûr non plus que ce soit la disparité qui cause le problème plutôt que la perception de cette disparité par la population. En d'autres termes, le problème est-il que, dans un procès semblable, deux juges rendent des peines de prison différentes, allant de deux ans à quatre ans? Ou le problème est-il au contraire que le grand public ne comprend pas la raison d'être de cette disparité?

A notre avis, même s'il existait une formule de détermination de la peine qui permettrait d'établir une certaine équivalence entre différentes situations pour déterminer des sentences comparables dans des circonstances semblables, à moins que le public ne comprenne clairement la raison pour laquelle de telles sentences ont été retenues, il y aura toujours certaines personnes qui estimeront que le coupable aurait dû purger deux ans de prison alors que d'autres estiment qu'il aurait dû en purger quatre.

A mon avis, le système n'est pas suffisamment clairement expliqué ni clairement compris, et c'est là que le bât blesse. Même dans le cas du système actuel, si celui-ci était clairement compris, il serait peut-être perçu de façon plus positive.

Pendant longtemps, les forces policières et les chefs de police en particulier se sont plaints du genre de décision qui était prise par la Commission nationale de libération conditionnelle. De façon générale, les agents de police ont tendance à libérer plus de personnes que la Commission de libération conditionnelle.

La police estime quant à elle qu'elle prend les bonnes décisions. Si tout le processus pouvait être expliqué au public, celui-ci percevrait peut-être les choses de la même façon. Nous avons eu tendance à isoler le système judiciaire du reste de la communauté, qui a fini par croire que ce système était quelque chose de très spécial.

Le président: Comment peut-on comprendre? Comment peut-on expliquer le grand écart qui existe au sein d'une même municipalité entre les sentences très différentes qui sont prononcées par différents juges et qui portent sur la même situation?

M. Sussmann: J'aimerais faire quelques observations. Vous nous avez évidemment présenté une situation où les

[*Text*]

setting out the same circumstances. Let us say one judge says nine years and the other says six years. Under the operation of the parole system, the nine-year candidate would be eligible for parole at the three-year mark and the six-year candidate at the two-year mark. In a sense you have, through the operation of the parole system, reduced the disparity from three years to one.

It is my belief that at the time of sentencing, in order to minimize public misunderstanding, the operation of the parole provisions should be read out by a clerk or someone in very general terms, so the media and any spectators attending at the trial would have a general understanding that the apparent sentence is modified by the co-existing parole system in its operation. At the same time you are giving the convicted accused an immediate initiation into the prospect of mitigating his sentence if he behaves in a certain way.

Another thing is the business of giving reasons, and I approach this from a lawyer's point of view. Previously a criminal defence lawyer could not speak to the sentence very much. This was not regarded as something that was an essential part. The essential part was to try to get the client off, maybe plea bargaining once you are into the trial to try to get him acquitted. But now we have an expanded area for legal presentation.

We now have an expanded reporting system. If I am a lawyer representing a client and know or suspect, or have reason to suspect, that a particular judge is liable to hand down a particularly severe sentence, I will have available to me, or should have available to me, a report of sentences handed down by other judges in similar cases. There is no reason in the world why I cannot appeal to the judge on the basis of a favourable-to-my-client decision in another case by a colleague in a similar situation. In a sense, this is how one could envisage one way in which the education format would operate. One judge compares experience with that of another, and he is forced to regard that with respect, as he would wish his decisions and his reasons to be regarded with respect.

• 1210

As for guidelines, if there is disparity and if the disparity goes beyond the guidelines or even perhaps if they approach too close to the maximum laid down by the guidelines, this can be argued in terms of the guidance provided by the guidelines.

The Chairman: Well, I do not know.

Réal, do you have anything to add to that?

[*Translation*]

circonstances du délit sont les mêmes. Un juge pourra très bien prononcer une sentence de neuf années de prison alors qu'un autre n'en donnerait que six. Dans le cadre du système de libération conditionnelle, le condamné qui a écopé de neuf années de prison aurait droit à la libération conditionnelle après trois ans. Celui qui a écopé de six ans, après deux ans. Par le truchement du système de libération conditionnelle, donc, la disparité a été réduite de trois années à une.

A mon avis, au moment du prononcé de la sentence, il faudrait, pour que le public ne soit pas complètement dans le vague, qu'un greffier ou qu'un huissier fasse état des dispositions en matière de libération conditionnelle. De cette façon, les médias et les spectateurs qui ont assisté au procès comprendraient que cette sentence apparente est modifiée par le système de libération conditionnelle dont il faut tenir compte également. De cette façon, l'accusé qui vient d'être condamné comprend immédiatement qu'il a droit à une diminution de la peine dans les cas où son comportement le permet.

Il faudrait également donner des raisons qui poussent à telle ou telle décision. C'est en avocat que je parle ici. Auparavant, les avocats de la défense au criminel ne pouvaient intervenir une fois la sentence prononcée. En fait, ce n'était pas quelque chose d'essentiel. L'essentiel était d'essayer de disculper le client, d'avoir recours à des négociations de plaidoyer pour que celui-ci soit acquitté. A l'heure actuelle, les choses sont différentes et l'avocat de la défense peut intervenir, et c'est une très bonne occasion pour lui de le faire.

De plus, il existe maintenant un système élargi d'enregistrement des sentences. Si je suis en train de défendre un client et que je soupçonne que le juge sera particulièrement sévère dans sa sentence, je pourrais me reporter aux sentences du même genre qui ont été décernées par d'autres juges dans des cas semblables. Je ne vois pas pourquoi je ne pourrais pas interjeter appel auprès d'un juge en justifiant ma demande par un jugement émis par un de mes collègues dans une cause similaire, jugement qui serait favorable à mon client. Ce serait une façon de laisser s'opérer ce processus d'éducation. Lorsqu'un juge compare ses jugements à ceux d'un de ses collègues, il est forcé de les considérer avec respect, tout comme il souhaiterait que ses propres jugements soient considérés avec respect.

Quant aux lignes directrices, s'il existe une disparité entre les jugements et que cette disparité dépasse de loin les lignes directrices, ou qu'elle se rapproche un peu trop de la sentence maximale fixée par les lignes directrices, on peut alors fonder son intervention sur ces mêmes lignes directrices.

Le président: Je n'en suis pas si sûr.

Monsieur Jubinville, vous voulez ajouter quelque chose?

[*Texte*]

Mr. Jubinville: I suspect we have not answered your question.

Prof. Sussmann: Forgive me. If I did not answer the question, my answer is yes, I would view it as unwarranted disparity. The rest of my answer was addressed to how it can be avoided.

Mr. Jubinville: You said the range of sentences was 18 months to 4 years. I do not know that I am terribly shocked by that. Did the judges give their reasons and give their full explanation for their decisions? There must be something in there that might be justifiable in terms of our approach to it, our approach being some discretion, some guidance, some limitation on the maxima, and whatever else our association might develop. I am not sure this would be very much out of line with our basic approach that you have to have some discretion to take into account the circumstances of the offence as well as the circumstances of the offender. I do not know it is very much out of line.

The Chairman: I should try to get a transcript from the association, because I may use that example in the future too. But they did give brief oral reasons afterwards. It was clear there was a wide range of philosophies as to what sentencing should accomplish, from deterrence, which was one, to rehabilitation, and I suppose even just deserts, although it was not articulated in those words.

Prof. Sussmann: Certainly in every case where the circumstance is the same—and you controlled your problem situation by hypothesizing this was the case—any prima facie and large disparity that proceeds, as it must in such a case, from an underlying difference and philosophical attitude of the judge is, it would seem to me, unwarranted. All we have said with regard to possible warranting on the basis of difference and circumstances is to eliminate it. Therefore we are remitted to the one factor of the different underlying philosophy, which a study of Ontario decisions of some years ago established as a basic reason for gross disparity in some cases.

The Chairman: It is a difficult issue. I do not know what the answer is. I do not think there is any easy answer. I have come to that early conclusion.

Prof. Sussmann: You might get this kind of argument. You would say that all of us who are potential victims of crime take our chances as to whether we are going to be hit and hurt by crime. We all run different risks. Is it too much to say that someone accused of crime should not also take his chances of the odd possible gross disparity if

[*Traduction*]

M. Jubinville: J'ai l'impression que nous n'avons pas répondu à votre question.

M. Sussmann: Pardonnez-moi si je n'ai pas répondu. Je dirais qu'en effet, je considérerais cela comme une disparité qui ne se justifie pas. Dans le reste de ma réponse, j'essayais d'expliquer comment tout cela pouvait être évité.

M. Jubinville: Vous avez dit que les sentences variaient de 18 mois à 4 ans. Cela ne me surprend pas tant que cela. Les juges ont-ils expliqué en détail le bien-fondé de leur jugement? Peut-être cette disparité se justifie-t-elle et dépend-elle de la latitude que nous voulons justement laisser aux juges, c'est-à-dire la discrétion, une quelconque orientation, une limite à la peine maximale, ou n'importe quel autre élément que voudrait avancer notre association. Je ne suis pas sûr que nous serions tout à fait contre une certaine discrétion de la part du juge, qui tiendrait compte des circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise de même que des circonstances qui ont mené le contrevenant à la commettre. Nous serions d'accord pour qu'il ait cette discrétion.

Le président: J'essaierai d'obtenir la transcription de ce que nous a dit l'association, car cela pourrait me servir d'exemple. Je sais qu'elle a donné brièvement par la suite, et oralement, quelques explications. Je sais qu'il y a toute une gamme de philosophies qui sous-tendent la détermination de la peine. Ainsi, le juge peut agir par souci de dissuasion, par exemple, de réhabilitation aussi, ou il peut émettre son jugement en se fondant uniquement sur les mérites du cas, même si cela n'a pas été expliqué ainsi.

M. Sussmann: Dans tous les cas où les circonstances sont semblables—vous avez en quelque sorte réglé votre problème en posant comme hypothèse de base que c'était le cas—il me semblerait que toute disparité à première vue qui découlerait, comme il le faut dans ce cas, d'une différence sous-jacente de philosophie et d'attitude de la part du juge, serait injustifiée quant à moi. Tout ce que nous avons dit au sujet de la possibilité de justifier une différence dans les jugements en raison des circonstances qui varieraient d'un cas à l'autre, c'est qu'il est nécessaire de l'éliminer. Autrement dit, il ne nous reste plus qu'un seul facteur justificatif, celui de la philosophie sous-jacente, qui est la raison la plus importante qui expliquerait la disparité énorme dans les sentences, si l'on en juge par les résultats d'une étude effectuée il y a quelques années sur les jugements des tribunaux ontariens.

Le président: C'est un problème très épineux dont je ne connais pas la réponse. Il n'existe en tout cas aucune solution simple. Cela fait longtemps que j'en suis venu à cette conclusion.

M. Sussmann: On pourrait prétendre que chacun de nous est une victime potentielle d'un acte criminel et que nous acceptons tous de courir le risque d'en être victimes un jour ou l'autre. Tout ce qui change, c'est l'ampleur du risque que nous courons, chacun d'entre nous. Ne pourrait-on pas aller jusqu'à dire que celui qui est accusé

[*Text*]

he appeared before a certain judge? We might get that kind of argument. I do not say I sanction the argument.

[*Translation*]

d'un crime accepte lui aussi de courir le risque d'être condamné à une peine qui s'écarterait de la norme tout simplement parce qu'il a comparu devant tel ou tel juge? C'est l'argument que l'on pourrait invoquer, même si je ne le sanctionne pas nécessairement.

• 1215

Mr. St-Jean: We do believe that if guided discretion were in place, unwarranted disparity would tend to dissipate. This is why we agree with the principle of guidelines being entrenched, but it is just the nature of those guidelines that needs to be considered very carefully.

I think maybe in an example it might be dictated by the time of day. You might look at it as a recipe in a way. Most good chefs will tell you that they can depart slightly from the recipe and add their personal touch, but there comes a point where you may end up with an omelet when you are trying to make a souffle if you depart too greatly from the recipe.

The Chairman: What about guidelines for parole? Do you think there can be quantifiable grids for parole boards to use when they are making their decisions?

Mr. St-Jean: I think the current trend is to try to develop guidelines for decision making. I think there will be an experiment in the next year to look at prediction tables. I am not sure to what extent prediction tables can be effective but I think they should be considered and I think experience plays a great role in terms of determining the risk. I cannot be very definite on it because I really do not know.

The Chairman: The U.S. Parole Commission, I understand, now has some experience going back a number of years with the use of such guidelines. Do you have any comment on that?

Mr. Jubinville: I would like to make sure they keep a human face on their decision making. If it is made on an IBM card that is floated through the computer and comes out as a decision, I would worry as an offender coming before a parole board that I would not necessarily get the kind of consideration I would like to have.

Mr. Horner: Just getting back to the mock trial you spoke of, the disparity in sentencing there does not surprise me and does not bother me very much. It probably would bother the victims who were attending the trial and so on, but an offshoot of that, which came to light when we visited inmates' committees at the various penitentiaries, was that it has a further effect down the line in that an inmate goes in with a two-year sentence. Someone else has committed exactly the same crime and

M. St-Jean: Nous pensons néanmoins que, si les juges pouvaient exercer une certaine discrétion dans des limites données, il y aurait de moins en moins de ces disparités injustifiées. Voilà pourquoi nous sommes d'accord avec le principe selon lequel il est nécessaire de définir formellement ces lignes directrices, même si c'est la nature de ces lignes directrices qui doit faire l'objet de réflexions très poussées.

Par exemple, le jugement peut changer selon l'heure qu'il est. C'est comme pour une recette. La plupart des grands chefs vous diront qu'ils peuvent s'écarter légèrement de la recette et y ajouter leur touche personnelle, mais il vient un moment où, si l'on s'écarte trop de la recette, on finit par faire une omelette plutôt qu'un soufflé.

Le président: Et que faites-vous des lignes directrices en matière de libération conditionnelle? Pensez-vous qu'il serait possible de définir des grilles quantifiables à l'intention des commissions de libération conditionnelle, pour les aider à prendre leurs décisions?

M. St-Jean: À l'heure qu'il est, on cherche surtout à élaborer des lignes directrices qui aident les intéressés à prendre leurs décisions. L'année prochaine, on fera une expérience sur les tables de prédiction. Je ne sais pas dans quelle mesure les tables de prédiction peuvent être efficaces, mais je pense qu'il faut quand même en tenir compte et que l'expérience joue un grand rôle lorsque vient le moment de déterminer le risque. Mais je ne peux pas me prononcer plus que cela.

Le président: À ce que je sache, la Commission américaine des libérations conditionnelles utilise déjà depuis un certain nombre d'années des lignes directrices de ce genre. Pouvez-vous nous en parler?

M. Jubinville: Je voudrais être certain que l'on tienne compte du facteur humain lorsque l'on prend une décision. Si la décision est prise à l'aide d'une carte informatisée qui passe par un ordinateur, je crains qu'il soit possible pour un contrevenant de ne pas se voir nécessairement accorder toute la considération auquelle il aurait droit de la part de la Commission des libérations conditionnelles.

M. Horner: Pour revenir au simulacre de procès dont vous avez parlé, une telle disparité dans les sentences ne me surprend pas et elle ne m'inquiète pas non plus. Je suppose que cela pourrait inquiéter les victimes qui assistent au procès, par exemple, mais il semble qu'il y ait également une autre ramification à tout cela, d'après ce que j'ai pu constater lorsque j'ai rencontré les comités de détenus de divers pénitenciers. Cette disparité dans les sentences a des répercussions plus éloignées pour le

[*Texte*]

has five years. The chap with five years questions why him. He becomes rebellious. It affects his rehabilitation. It affects the whole system down the line. Therefore, I think that any disparity that can be eliminated from the system has to be helpful even to the inmates' attitudes.

There are disparities that bother me as a Member of Parliament and lead to my getting phone calls from constituents. I mentioned earlier the young girl who was shot in a Mac's Milk store and who became a quadriplegic. The accused are out on bail and one of the stipulations of the bail is that they return to the school where the girl went. This is absolutely outrageous. Then I started getting 50 to 100 phone calls. I think there is not much thought put into a thing like that and therefore the decision has to end up being reversed and so on.

The small disparities do not bother me very much, but they do have an effect.

• 1220

In speaking to two inmates there, they said they had been sentenced for exactly the same crimes. One had two years and one had five years. Therefore one was very rebellious and did not want to take part in any courses or anything like that.

Prof. Sussmann: Partially in response to that, there are two things I would mention. Would you say these people who are rebellious because of the apparent disparity and so forth are non-educatable as to circumstances that might justify the disparity, such as previous record, or age, or first offence?

Mr. Horner: Yes.

Prof. Sussmann: Then I would observe that we now know Bill C-89, which was before the special committee was held, and which gives a boost to protection for victims of crime in the sentencing process by allowing them to recover damages for bodily injury if readily ascertainable and so on, makes it easier to render justice to the accused by way of eliminating disparity. To that extent we are beginning to recognize and implement the victim's rights. We no longer are faced with the kind of argument that says you have indulgence and compassion for everyone except the victims.

Mr. St-Jean: I have a final comment on this. My view is that if improvements to the system as a consequence tend to eliminate disparity, this is probably a desirable

[*Traduction*]

détenu qui entre au pénitencier avec une peine de deux ans, alors que ceux qui ont commis exactement le même crime ont été condamnés, quant à eux, à cinq ans de réclusion. Ceux dont la sentence est plus longue se demandent pourquoi et se rebellent, ce qui peut nuire à la réhabilitation. Vous voyez que les répercussions peuvent aller très loin. Par conséquent, en éliminant toute disparité de ce genre dans le système judiciaire, cela ne peut qu'être positif, même pour l'attitude des détenus.

Il y a aussi d'autres disparités qui m'inquiètent à titre de député et qui ont eu pour conséquence que j'ai reçu de nombreux coups de téléphone de la part de mes commettants. J'ai parlé plus tôt du cas de cette jeune fille qui était devenue quadraplégique parce qu'on avait tiré sur elle dans un magasin Mac's Milk. Or, les accusés ont été libérés sous caution, et l'une des conditions posées stipulait qu'ils devaient retourner à l'école que fréquentait la jeune fille. C'est tout simplement révoltant. D'ailleurs, j'ai reçu une centaine d'appels téléphoniques à ce sujet. On ne semble pas avoir réfléchi bien longtemps avant d'imposer une sentence pareille, et je pense qu'il n'y a qu'une seule solution: casser le jugement.

Quant aux petites disparités, elles ne me dérangent pas tant que cela, même si elles peuvent quand même avoir des répercussions.

En effet, lorsque j'ai parlé à deux détenus, j'ai appris que les deux avaient été condamnés pour avoir commis exactement le même crime, l'un à deux ans de réclusion et l'autre à cinq ans. Il est facile de comprendre pourquoi l'un des deux s'était rebellé et refusait de participer aux cours ou aux autres activités.

M. Sussmann: En réponse à cela, je voudrais faire deux observations. Ne pensez-vous pas que ces détenus qui se sont rebellés devant l'apparente disparité des sentences ne pourraient pas être sensibilisés aux circonstances susceptibles de justifier une telle disparité, comme par exemple l'existence d'un casier judiciaire, l'âge, ou encore le fait qu'il s'agissait d'une première infraction?

M. Horner: Certes.

M. Sussmann: Dans ce cas, je ferais remarquer que le projet de loi C-89, dont avait été saisi le Comité spécial, accorde une plus grande protection aux victimes d'actes criminels dans la détermination de la sentence en permettant aux victimes de réclamer des dommages et intérêts dans le cas de blessures corporelles, si le montant peut être facilement déterminé, et rend plus facile l'exercice de la justice à l'égard de l'accusé en supprimant ainsi les disparités possibles. C'est ainsi que nous commençons à reconnaître les droits de la victime et à les appliquer. Le temps est révolu où les victimes étaient les seules à ne pas être considérées avec indulgence et compassion.

M. St-Jean: Une dernière observation. Je pense que si, en améliorant le système judiciaire, on parvient par ricochet à éliminer les disparités, ce ne peut être que

[*Text*]

consequence. But to have the elimination of disparity as an objective in itself may lead to creating injustices in other elements of the system, I think. I do not think we should base any reform on the overall objective of eliminating disparity.

The Chairman: I think this is an important caution to end our meeting with. We thank you very much for being with us today and for all the work your association has done for a number of years now in these important areas of criminal law reform. Thank you very much indeed.

The meeting is adjourned.

[*Translation*]

souhaitable. Toutefois, en se fixant comme objectif inverse d'éliminer les disparités, cela pourrait entraîner d'autres injustices ailleurs dans le système. Je ne pense pas que les fondements d'une réforme éventuelle devraient être l'élimination en soi des disparités.

Le président: Merci de cette réserve qui clôt ainsi notre séance. Merci d'avoir comparu aujourd'hui et de nous avoir communiqué les résultats de tout le travail effectué par votre Association depuis nombre d'années en ce qui touche la réforme du droit criminel. Nous vous en remercions chaleureusement.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From Carleton University:

Professor Renate Mohr, Department of Law.

From the Canadian Psychological Association:

Dr. Paul Gendreau, President;

Barbara Appleford, Professional Affairs Officer.

From the Canadian Criminal Justice Association:

Gaston St-Jean, Executive Director;

Réal Jubinville, Associate Director;

Professor Fred Sussmann, Chairman, Legislative Committee.

TÉMOINS

De l'université Carleton:

Professeur Renate Mohr, département de droit.

De la Société canadienne de psychologie:

Docteur Paul Gendreau, président;

Barbara Appleford, agent des affaires professionnelles.

De l'Association canadienne du droit criminel:

Gaston St-Jean, directeur exécutif;

Réal Jubinville, directeur associé;

Professeur Fred Sussmann, président, Comité législatif.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Government Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 33

Thursday, January 28, 1988

Chairman: David Daubney

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 33

Le jeudi 28 janvier 1988

Président: David Daubney



Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Justice and Solicitor General

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system

CONCERNANT:

Conformément avec son mandat en vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude de la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et les aspects relatifs du système correctionnel

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27612—1

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL

Chairman: David Daubney

Vice-Chairman: Rob Nicholson

Members

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Luke Morton
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

Président: David Daubney

Vice-président: Rob Nicholson

Membres

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité
Luke Morton

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JANUARY 28, 1988
(61)

[*Text*]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met in Room 307 West Block at 9:40 o'clock a.m., this day, the Chairman, David Daubney, presiding.

Members of the Committee present: David Daubney, Robert Horner, Carole Jacques, Jim Jepson and Rob Nicholson.

Acting Members present: Alan Redway for Allan Lawrence; Mel Gass for Chris Speyer.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Philip Rosen and Marlene Koehler, Research Officers.

Witnesses: *From the University of Ottawa*: Dr. Justin Ciale, Director, Department of Criminology. *From the University of Montreal*: Dr. Jean-Paul Brodeur, School of Criminology.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

Dr. Ciale made a statement and answered questions.

Dr. Brodeur made a statement and answered questions.

At 11:45 o'clock a.m., the Committee proceeded to sit *in camera* to consider other business.

It was agreed,—That, at the discretion of the Chairman, reasonable travelling expenses, as per the regulations established under the administration of the Speaker, be paid to witnesses invited to appear before the Committee, and that for such payment of expenses a limit of two (2) representatives per organization be established.

It was agreed,—That the Chairman be authorized to seek the necessary travel approval for Members and staff, from the House of Commons for the Committee to travel to visit correctional facilities and to hold public hearings in the following regions and during the following weeks:

(i) British Columbia—week of February 28, 1988

(ii) Toronto—week of March 20, 1988

(iii) Prairie Provinces—week of April 17, 1988

(iv) Québec—week of May 1, 1988

(v) Atlantic Provinces—week of June 5, 1988

It was agreed,—That the work plan dated January 27, 1988 prepared by the Research Officers from the Library of Parliament be adopted in principle.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 28 JANVIER 1988
(61)

[*Traduction*]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit aujourd'hui à 9 h 40, dans la pièce 307 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence de David Daubney, (*président*).

Membres du Comité présents: David Daubney, Robert Horner, Carole Jacques, Jim Jepson et Rob Nicholson.

Membres suppléants présents: Alan Redway remplace Allan Lawrence; Mel Gass remplace Chris Speyer.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Philip Rosen et Marlene Koehler, attachés de recherche.

Témoins: *De l'Université d'Ottawa*: M. Justin Ciale, directeur, département de criminologie. *De l'Université de Montréal*: M. Jean-Paul Brodeur, École de criminologie.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité continue d'examiner la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et les aspects connexes du système correctionnel.

M. Ciale fait une déclaration et répond aux questions.

M. Brodeur fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 45, le Comité entreprend de déterminer à huis clos ses autres travaux.

Il est convenu,—Que, à la discrétion du président du Comité, les témoins invités à comparaître devant le Comité soient remboursés de leurs frais de déplacement suivant les normes établies par le Président de la Chambre, et ce jusqu'à concurrence de deux délégués par organisme.

Il est convenu,—Que le président du Comité soit autorisé à demander à la Chambre des communes d'autoriser les membres et le personnel du Comité à se rendre dans les maisons de correction et de tenir des audiences publiques dans les régions et au cours des semaines suivantes:

(i) Colombie-Britannique—semaine du 28 février 1988

(ii) Toronto—semaine du 20 mars 1988

(iii) Provinces des Prairies—semaine du 17 avril 1988

(iv) Québec—semaine du 1er mai 1988

(v) Provinces atlantiques—semaine du 5 juin 1988

Il est convenu,—Que le plan de travail daté du 27 janvier 1988, élaboré par les attachés de recherche de la Bibliothèque du Parlement, soit adopté en principe.

It was agreed,—That the Correctional Investigator be invited to appear before the Committee at a mutually agreed upon date.

It was agreed,—That Vernon Howe of Islington, Ontario be invited to appear before the Committee in relation to its study on sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

At 12:25 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Luke Morton
Clerk of the Committee

Il est convenu,—Que l'Investigateur correctionnel soit invité à comparaître devant le Comité à une date dont auront convenu les intéressés.

Il est convenu,—Que Vernon Howe, de Islington (Ontario), soit invité à comparaître devant le Comité relativement à son étude de la détermination de la peine, de la mise en liberté sous condition et des aspects connexes du système correctionnel.

À 12 h 25, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Luke Morton

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Thursday, January 28, 1988

• 0942

The Chairman: Good morning. I call the meeting to order. We have a lot of business to do today and we want to give our first witness as much time as we can. We will go to 10.30 a.m. and perhaps a bit beyond, depending on how it goes.

I am delighted to welcome from other great university in the city of Ottawa, the University of Ottawa—we heard from someone from Carleton University on Tuesday—the Director of the Department of Criminology, Dr. Justin Ciale. We are delighted to have you here, sir, and invite you to make any opening statement you wish. Then we will go to questions after that.

Dr. Justin Ciale (Director, Department of Criminology, University of Ottawa): Thank you, Mr. Chairman and members of the committee. I am indeed honoured and think it is a privilege to have been invited to address you this morning in relation to the terms of reference that are before you.

You have received my curriculum vitae. Perhaps I will say a few words on some things the curriculum vitae does not show. I am a World War II veteran, and I did all my education after the war. I started with my eighth grade and went up to 31 years old with an M.A., thanks to the re-establishment of credit.

My first job was as a penitentiary psychologist. That is where I was introduced to criminals, but I was street-wise as a cab driver working my way through college in Montreal. I worked in a penitentiary for five years and then I helped found the Department of Criminology at Montreal in 1960 with my colleagues, Zabo and Fréchette. In 1968 I was the first director of research for the Solicitor General, and after that I returned to university in 1971. I was also a temporary member of the board from 1974 to 1977. So I have been at university, a clinician in the penitentiary, and an administrator of government programs, and now back to university. I have only a few more months left in my career and then I will retire. So that gives you a bit of my background.

Now, you have had an opportunity to examine the brief I prepared. In a sense, this will be a background paper. It is merely a background paper because some of the things I will say depart from there.

I have touched upon the problem of sentencing. Also, I take a position that we should retain parole. As you

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le jeudi 28 janvier 1988

Le président: Bonjour. La séance est ouverte. Nous avons beaucoup de pain sur la planche aujourd'hui et nous voulons, en plus, donner à notre premier témoin tout le temps possible. Nous allons lui accorder jusqu'à 10h30 et peut-être même un peu plus tard, selon les événements.

Je suis enchanté d'accueillir de l'autre grande université à Ottawa, l'Université d'Ottawa—nous avons entendu un témoin de l'Université Carleton mardi—le directeur du Département de criminologie, M. Justin Ciale. Nous sommes enchantés de vous voir, monsieur, et je vous cède la parole pour votre exposé. Ensuite nous passerons aux questions.

M. Justin Ciale (directeur, Département de criminologie, Université d'Ottawa): Merci, monsieur le président, mesdames et messieurs. Je suis très honoré du privilège que vous m'accordez en m'invitant à vous adresser la parole ce matin dans le cadre de vos travaux actuels.

Vous avez reçu mon curriculum vitae. Je peux peut-être ajouter quelques précisions qui ne figurent pas. J'ai été soldat pendant la Deuxième Guerre mondiale et c'est ensuite, après la guerre, que j'ai fait toutes mes études. Grâce au Programme de ré-établissement des anciens combattants, j'ai fait d'abord ma huitième année pour terminer, à l'âge de 31 ans, ma maîtrise.

Le premier emploi que j'ai décroché a été celui de psychologue dans un établissement pénitentiaire. C'est là que j'ai d'abord fait la connaissance de l'élément criminel, mais j'étais déjà aussi aguerri que peut l'être un étudiant qui conduit un taxi à Montréal pour payer ses études collégiales. J'ai travaillé dans un établissement pénitentiaire pendant cinq ans, et ensuite, en 1960, j'ai aidé à fonder, de concert avec mes collègues Zabo et Fréchette, le Département de criminologie à l'Université de Montréal. En 1968, j'ai été le premier directeur de la recherche chez le solliciteur général pour ensuite retourner à l'université en 1971 où j'ai également servi comme membre temporaire du conseil de 1974 à 1977. J'ai donc été universitaire, clinicien dans un établissement pénitentiaire et administrateur de programmes gouvernementaux et me revoici à l'université. Il ne me reste que quelques mois de carrière, et ensuite je prends ma retraite. Voilà donc, en principe, mes antécédents.

Vous avez certainement eu l'occasion de lire le mémoire que j'ai préparé. Dans un certain sens, il s'agit d'un document de fond. Je tiens à le préciser, car aujourd'hui, je vais m'en éloigner à certains égards.

Néanmoins, j'y aborde le problème de la détermination de la peine. J'y prétends également que nous devons

[*Text*]

know, the Canadian Sentencing Commission has recommended the abolition of paroles. I take the "pro" position that we should retain the Parole Board. Then in my brief I also touched on the issue of punishment, which I feel a lot of people do not understand, and then there are other things I have mentioned.

I think one issue that has to be made clear to the Canadian public is that it is not treatment or rehabilitation programs that are increasing the cost; security measures are increasing the tremendous cost borne by the Canadian taxpayer. So those are the issues that I will speak about.

• 0945

I must confess to you that when I prepared my brief I had not fully read the Canadian Sentencing Commission report, which I feel is an excellent one. Between the time I prepared my brief and bought the Canadian Sentencing Commission report, I also had the privilege of listening to Jean-Paul Brodeur and Tony Doob about a conference in Couchiching on the issue of sentencing, so I have now had the opportunity to read more fully the Canadian Sentencing Commission report and examine the implications.

I have mentioned in my brief the different types of sentencing models, and I will not go into them because I it will take us away from the point. One thing that needs to be said about the Canadian Sentencing Commission recommendations is that many of them are very excellent ones, but I take exception with the Canadian Sentencing Commission in the abolition of a parole board and the issue of proportionality—trying to determine a sentence on the basis of the seriousness or the gravity of the offence.

Now, I need not mention, for example, that if you consider the law of the retaliation it is very simple to apply some kind of proportionality. You blind a spy, you castrate a sexual offender, you amputate the limb of a thief—there is a very close relationship there between the crime and the punishment. When you come to the softer types of crimes that we consider crimes, the proportionality is very, very difficult to estimate.

The Canadian Sentencing Commission's noble principle of restraint is very good, but I am not sure they have given us any guide to determine a sentence which is just and fair.

I think the other aspect about that is the issue of the true meaning of a sentence. The Correctional Law Review has tried to answer that, but they have failed too. The Canadian Sentencing Commission has not given us what

[*Translation*]

maintenir les libérations conditionnelles. Comme vous le savez, la Commission canadienne sur la détermination de la peine a recommandé son abolition. Je suis également d'avis qu'il faut que demeure la Commission des libérations conditionnelles. J'aborde également dans mon mémoire la question du châtiment que peu, à mon avis, comprennent, et j'aborde également d'autres questions.

J'aimerais d'abord dire qu'un aspect qu'il faut expliquer clairement au public canadien, c'est que ce ne sont ni les programmes de soins, ni ceux de réadaptation qui font grimper les coûts; ce sont les mesures de sécurité qui augmentent considérablement le fardeau des contribuables canadiens. Ce sont les questions que je vais aborder.

Je dois reconnaître que lorsque j'ai rédigé mon mémoire, je n'avais pas lu complètement le rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine que je juge d'ailleurs excellent. Entre le moment où j'ai rédigé mon mémoire et celui où je me suis procuré le rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine, j'ai également eu l'honneur d'entendre M. Jean-Paul Brodeur et M. Tony Doob qui parlaient d'un congrès à Couchiching sur les sentences; j'ai maintenant eu l'occasion de lire d'une façon plus approfondie le rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine et de réfléchir à ses ramifications.

J'aborde dans mon mémoire les divers types de sentences, mais je n'entrerai pas dans les détails maintenant, car cela nous éloignerait de la question. Il faut bien préciser que nombre des recommandations de la Commission canadienne sur la détermination de la peine sont excellentes, mais je m'oppose à celle sur l'abolition de la Commission des libérations conditionnelles et à celle sur la proportionnalité—c'est-à-dire essayer de déterminer la sentence selon la gravité de l'infraction.

Inutile de mentionner que si par exemple, vous en restez à la loi du talion, il est très simple d'imposer une quelconque proportionnalité. On aveugle l'espion, on castre le délinquant sexuel, on ampute un membre à un voleur—il existe dans ces cas une relation très étroite entre le crime et le châtiment. Mais dans le cas des infractions moins graves que nous considérons néanmoins comme des crimes, il est extrêmement difficile d'imposer une sentence proportionnelle à l'infraction.

La Commission canadienne sur la détermination de la peine avance le noble principe de la modération, mais je ne suis pas convaincu que les membres de la Commission nous aient donné un modèle pour déterminer une sentence qui soit juste et équitable.

Il faut également s'interroger je pense, sur le sens réel d'une sentence. La Commission de réforme du droit a essayé de répondre à cette question, mais sans succès. La Commission canadienne sur la détermination de la peine

[*Texte*]

is the true meaning of a sentence. They say, let us abolish parole, but that is transferring this power of release to a judge at the moment of sentencing, and the judge does not know at which point there will be change in the individual. There is a great deal of guesswork there in terms of trying to assess proportionality on the basis of seriousness.

The Archambault report, in its criticism of the National Parole Board, has missed the point in that it has failed to appreciate the seriousness of the deprivation of liberty. What does deprivation of liberty mean? Deprivation of liberty, ladies and gentlemen, is very serious, very harmful; it is psychologically harmful. The commission has not addressed this point. It has failed to appreciate the deadliness of the bureaucracy that is installed in place, like the Canadian Correctional Services, and the impersonality with which people are processed like meat, like pigs in an abattoir. You have to see that. You have to be caught in the system to determine how deadly that bureaucracy works.

The commission, in transferring power to the judge, just makes the system a little more impersonal and allows the individual to be processed like meat in a factory. At one point your pig is going through an abattoir—he is cut up; one portion is bacon, another portion is ham—and that is how we think human beings should be treated, but it is in the treatment itself that we break down.

The other thing, and I think we mentioned it, is that it removes power from the National Parole Board. You say abolish the parole board. You remove that power of pardoning and hand it to a judge. From an experience point of view judges traditionally have hardly ever visited prisons to see what is happening to their wards. How can they determine the change? Also, the second Archambault report has failed to give us a vision as to what is humanity.

However, apart from its recommendations to abolish the board, there are other very great recommendations in there.

• 0950

On the issue of the Canadian Sentencing Commission, there is a self-destructive aspect in the proportionality. It recognizes that only a small proportion of people are processed through the criminal justice system, so then how can it come back to this proportionality principle? If you look at their report, only about 8.5% are processed through the system and only about 3% in any given year come before a court.

The process is not static; that is true. The police have a chance to decide which accusation, which charge, will be laid. The Crown prosecutor has an opportunity to

[*Traduction*]

nous a pas donné la définition réelle d'une sentence. La Commission recommande d'abolir les libérations conditionnelles, mais ce faisant, on transférerait le pouvoir de libérer à un juge au moment même de la détermination de la sentence alors que celui-ci ne sait pas à quel moment, le détenu aura évolué. Finalement, on n'a pas les éléments nécessaires pour essayer d'imposer une sentence proportionnelle à la gravité de l'infraction.

Le rapport Archambault, en critiquant la Commission canadienne des libérations conditionnelles, n'a pas compris à quel point il est désagréable d'être privé de liberté. Que signifie la perte de la liberté? Eh bien, mesdames et messieurs, la perte de la liberté est très grave, très nocive, psychologiquement. Or, la Commission n'a pas examiné cet aspect. Elle n'a pas compris la lourdeur de la bureaucratie en place, des services correctionnels, et la façon impersonnelle dont on fait le traitement des dossiers comme s'il s'agissait de viande, de porcs à l'abattoir. Il faut en être témoin. Il faut faire partie du système pour comprendre à quel point cette bureaucratie peut être mortelle.

La Commission, en transférant le pouvoir aux juges, rend encore plus impersonnel ce système et permet que les détenus y soient traités comme viande à l'abattoir. Le porc qui va à l'abattoir est débité; un quartier devient du bacon, un autre du jambon—et c'est ainsi que nous pensons qu'il faut traiter des êtres humains, c'est au niveau des soins que nous échouons.

Il y a également le fait, et je pense que nous en avons parlé, que la Commission canadienne des libérations conditionnelles perdrait son pouvoir. Abolissons la Commission. Vous lui retirez ainsi le pouvoir d'accorder des libérations pour le remettre à un juge. Or, d'après mon expérience, il est très rare que les juges se rendent dans les prisons pour voir ce qui arrive à leurs «pupilles». Comment dans ces circonstances peuvent-ils juger de l'évolution? Il n'est pas question non plus, dans le deuxième rapport Archambault, de ce que c'est que l'humanité.

Toutefois, à part ces recommandations visant l'abolition de la Commission des libérations conditionnelles, le rapport comprend d'excellentes recommandations.

Le principe de la proportionnalité, tel que le conçoit la Commission canadienne sur la détermination de la peine, est voué à l'échec. Elle reconnaît que seul un pourcentage minime de la population passe par le système de justice pénale, comment peut-elle donc revenir sur ce principe de la proportionnalité? Si vous examinez son rapport, vous constaterez qu'environ 8,5 p. 100 de la population passent par le système, et 3 p. 100 seulement environ devant les tribunaux.

Le processus n'est pas statique, c'est vrai. La police a la possibilité de décider quelle accusation, quelle plainte, sera portée. Le procureur de la Couronne peut négocier

[*Text*]

negotiate what charge or how many charges will be laid. So, at the point of sentencing, the judge, in all his omniscience, is supposed to determine what will be the curative power or what will be the intimidating power or what will be the denunciating power on 3% of the population?

Their own report mentions that sentencing has serious limitations as a crime-prevention technique.

So that is the other aspect about the Canadian Sentencing Report related to the abolition of the Parole Board.

There is another issue I consider very important. You gentlemen are a committee, and there have been countless committees. If you consider historically the Parole Act, the Parole Act in 1958 was a very simple document. It transferred executive clemency power from the Governor in Council to an administrative board and named the chairman. It was a very simple document. Consider it today as a very complicated document and how it is an august body like yours that has transformed it into a very complicated law—through mandatory supervision, the change in mandatory supervision in 1976, Bill C-67, to the point where the mission of the National Parole Board is not one of pardoning, not one of liberating, but one of who is going to be detained. The number of people now detained in prison is a responsibility of this august group, never forget that. You are part of the problem, too.

Mr. Nicholson: And, hopefully, part of the solution.

Dr. Ciale: Hopefully, part of the solution, too.

The point I am trying to make here is that Parliament has changed the laws over and over again. Every few years there is an outcry and the laws are changed, making the granting of pardon more and more severe, the granting of remission more and more severe, but in fact with no change in the system—with more people being detained or making it more difficult or exercising more control, and yet increasing the criticism of the system itself.

Insofar as parole itself is concerned, you have to see that because of the various laws that have been put in place several things have fallen through. I am not saying it is all the fault of the law; but when mandatory supervision was implemented in 1976 the parole process had been a process. The parole process meant a person was interviewed by a classification officer initially, then interviewed by a parole officer, and the parole officer had the role of helping him, befriending him and supervising him.

In 1970, when MS came in, this whole process of trying to befriend, trying to help, trying to determine readiness for parole, trying to determine whether the person had a home, had someone to supervise him adequately, and so on, was transformed. In 1970 the

[*Translation*]

la nature ou le nombre des chefs d'accusation. Ainsi, au moment de la sentence, le juge dans son omniscience, est censé décider quel sera le pouvoir préventif ou l'effet de dissuasion ou de dénonciation de cette sentence sur ces 3 p. 100 de la population.

Dans son propre rapport, la Commission mentionne que comme mesure préventive, la sentence est très limitée.

C'est l'autre aspect de ce que le rapport de la Commission a à dire sur l'abolition de la Commission canadienne des libérations conditionnelles.

Il y a une autre question que j'estime très importante. Vous, messieurs, faites partie d'un comité dans une longue suite de comités. Si vous remontez dans le temps, la Loi de 1958 sur la libération conditionnelle de détenus était un document très simple. On y transférait le pouvoir exécutif du gouverneur en conseil en matière de clémence à une commission administrative et on y nommait le président. C'était un document très simple. Songez qu'aujourd'hui, il s'agit d'un document extrêmememt compliqué et que l'auguste organisme que vous êtes l'a transformé en loi extrêmement compliquée—en prévoyant la surveillance obligatoire, en apportant des modifications en la matière en 1976, le projet de loi C-67, tant et si bien que le mandat de la Commission canadienne des libérations conditionnelles n'est plus celui de pardonner, de libérer, mais plutôt celui de décider qui sera incarcéré. N'oubliez jamais que c'est votre auguste comité qui est responsable du nombre de détenus à l'heure actuelle. Vous aussi faites partie du problème.

M. Nicholson: Et, nous l'espérons, de la solution.

M. Ciale: Espérons que vous faites partie aussi de la solution.

Ce que j'essaie de faire valoir, c'est que le Parlement a changé les lois, encore et encore. Par intervalles de quelques années, sous la pression des critiques, on modifie les lois, on reserre les dispositions de libération et de remises de peine, sans pour autant changer le système, même s'il y a un plus grand nombre de détenus, s'il est plus difficile d'obtenir la libération et si l'on exerce un plus grand contrôle, les critiques du système augmentent.

En ce qui concerne les libérations conditionnelles, il faut comprendre que l'adoption de diverses lois a laisser des trous béants. Je ne dis pas que la loi en soit responsable; mais lorsque l'on a instauré la surveillance obligatoire en 1976, la libération conditionnelle n'était qu'une procédure. Il s'agissait, au départ, d'une procédure dans laquelle le détenu était interviewé d'abord par un agent de classification, ensuite par un agent des libérations qui avait pour rôle d'aider le détenu, de s'en faire un ami et de le surveiller.

En 1970, lors de l'instauration de la surveillance obligatoire, on a transformé toute cette procédure qui essayait d'offrir de l'amitié au détenu, de l'aider, de voir s'il était prêt à être libéré, d'apprendre s'il avait un foyer, quelqu'un qui pourrait bien le surveiller, etc. En 1970,

[*Texte*]

parole officer started to read the Riot Act to mandatory supervision people. They were not prepared. They came out, but they were unprepared for release. They had not gone through the process of befriending, trying to find them a home, and so on. This process is now continued.

• 0955

It is not entirely the fault of a change in the law. But another deadly part of this process, which has increased control with no apparent result, is the implementation of the living unit. The living unit was instituted some time in 1974. This was implemented in order to enable treatment people to have a greater impact on correctional officers; in other words, you have a living-unit officer. A living-unit officer living with the inmates would be able to know his inmates. On a day-to-day basis he would know their problems. He would be able to guide them, counsel them, and motivate them in terms of improving their attitude.

What has happened in fact is that the treatment staff became co-opted and they found it more interesting to detect brew-makers, drug addicts, and whatnot, instead of developing that trusting relationship which is necessary in order to change attitudes. One of the things that has happened is that the laws have also polarized your treatment people into assisting the watchers, instead of developing as counsellors, helpers, befrienders of people who should be rehabilitated.

Let us come back to the issue of parole. Parole is still one of the remaining aspects of humanizing justice. When an inmate is serving time, how does he structure his time? The parole officer is oriented to befriending the inmate; he is trying to help him change his mind. The parole board structures the time the officer spends with that inmate. If you remove that structuring process, the parole people cannot motivate the inmate to do better.

I think it is a good thing that the Canadian Sentencing Commission put ceilings on certain crimes. The Canadian Sentencing Commission makes the point that a life sentence for break and entry into a household is wrong because in fact the going rate is two years. But after having applied the two years, the commission says that a sentence should mean what it means. How do you know the individual inside is going to change? Now, the parole board is the organism which can assess the individual—a risk assessment and an attitude assessment change—and that should never be removed. No judge can ever determine what is going to happen inside.

So the function of the parole board is very important. It structures time. It motivates the individual.

One of the criticisms I mentioned in my brief was the location of prisons. Now, I can say the same thing in

[*Traduction*]

l'agent des libérations a commencé à exercer des pressions sur les responsables de la surveillance obligatoire. Les détenus n'étaient pas préparés. Ils étaient relâchés, sans savoir à quoi s'attendre. On n'avait pas essayé de s'en faire des amis, de leur trouver un domicile, etc. Et c'est ce qui a continué jusqu'à ce jour.

Ce n'est pas uniquement parce qu'on a modifié la loi. C'est en partie aussi à cause de l'implantation des unités de vie commune par lesquelles on a renforcé le contrôle sans résultat évident. C'est en 1974 que l'on a créé ces unités de vie commune. On voulait ainsi encourager les cliniciens à exercer plus d'influence sur les agents de service correctionnel; en d'autres termes, on a créé le poste d'agent de vie commune. Celui-ci devait vivre avec les détenus afin d'apprendre à les connaître. Il serait ainsi au courant de leurs problèmes quotidiens. Il serait en mesure de les orienter, de les conseiller, de les motiver à améliorer leur attitude.

En fait, le personnel traitant s'est corrompu et a trouvé plus intéressant de découvrir les brasseurs clandestins, les drogués, etc, au lieu de créer les liens de confiance nécessaires pour modifier les attitudes des détenus. Ce sont notamment les lois qui ont polarisé le personnel traitant, en le poussant à aider les surveillants au lieu d'agir comme conseillers, comme aides, comme amis de ceux qui leur faut réadapter.

Revenons à la question des libérations conditionnelles. Elles demeurent uu facteur d'humanisation de la justice. Pendant son incarcération, comment le détenu passe-t-il le temps? L'agent des libérations est censé s'en faire un ami; il essaie de l'aider à avoir un autre état d'esprit. C'est la commission des libérations conditionnelles qui organise le temps que l'agent passe avec le détenu. Une fois cette organisation disparue, les agents des libérations ne peuvent plus motiver les détenus.

Je pense qu'il est excellent que la Commission canadienne sur la détermination de la peine établisse une limite pour la sentence pour certains crimes. En effet, elle fait valoir qu'il ne convient pas d'appliquer à l'infraction d'effraction un emprisonnement à perpétuité parce qu'en fait, la peine courante est de deux ans. Si l'on impose une sentence de deux ans, la commission veut que cette sentence soit bel et bien de deux ans. Comment savoir si le détenu va changer? La Commission des libérations conditionnelles est un moyen d'évaluer le détenu—d'évaluer le risque qu'il représente, d'évaluer son changement d'attitude—et il ne faudrait pas s'en défaire. Aucun juge n'est en mesure de déterminer ce qui se passe dans l'esprit d'un détenu.

La Commission des libérations conditionnelles joue donc un rôle très important. Elle organise le temps. Elle motive les détenus.

Dans mon mémoire, je critique notamment l'emplacement des prisons. Or je pourrais formuler la

[*Text*]

terms of the nomination of parole board members. I think the nomination of parole board members is not done on the basis of experience or on the basis of qualifications, but on the basis of political issues, and every party is guilty of that.

We say parole does not work. How can we expect parole to work if the people who were there before do not have the experience or the know-how? Again I say, gentlemen, this has to be carefully done because it is a double-edged sword. I can name several areas where the nominations for parole board people in recent years—from both parties—were strictly based on political award. The result is that you create frightened people who do not know what they are doing. This does not necessarily say that a professional might do a better job.

In 1961 I carried out a study, and it was reported in the Ouimet committee. This was done with several of my students who are now eminent criminologists in their own rights—E. Fattah, Pierre Landreville, Daniel Élie.

• 1000

We went to St. Vincent de Paul, took out the dossiers of 1,600 inmates and followed them up to find out how many went back to crime and what the effectiveness of parole was. We found out that parole was effective in 55% of the cases; whereas those who had not been paroled, who at the time were at expiration of sentence, the rate was 34%. So you have a difference—55% and 34.5%—in the effectiveness between those who are paroled and those who are not paroled. In other words, the parole board was doing a good job—20% better. On the other hand, a lot of people were being refused parole, or refused to apply for parole, and they relapsed at the rate of 65%.

You have received Mr. Ingstrup's report. He followed up 7,800 paroled inmates, and he also followed up 1,816 on MS, and there is a 5% improvement since. Now, that might not be better, but it has not gotten worse, as the public thinks. There is a 5% improvement over a long period, in spite of the tremendous control that has been exercised and in spite of the fact the parole rates have gone down. If you consider the parole rates in the early 1960s, they were very low, about 20%. They rose to a high of 70% in the late 1970s, and then with the criticism on two or three cases that blew up, the newspapers picked it up, the town-square gossip picked it up and created a havoc because of the few bad cases that blew up. We created the Goldenberg report; we created the Hugessen

[*Translation*]

même critique en ce qui concerne la nomination des membres de la Commission des libérations conditionnelles. Je ne pense pas que l'on se fonde sur l'expérience ou sur la compétence, mais plutôt sur des considérations politiques, ce dont chaque parti est coupable.

Nous estimons que les libérations conditionnelles ne donnent pas les résultats escomptés. Comment pouvons-nous nous y attendre, si les responsables n'ont pas l'expérience et les connaissances voulues? Encore une fois, messieurs, je le répète, il faut faire très attention, car c'est un couteau à double tranchant. Je pourrais vous citer plusieurs régions où les nominations à la Commission des libérations ces dernières années—par les deux partis—reposaient strictement sur des considérations politiques. Il s'ensuit que vous avez des responsables qui ont peur parce qu'ils ne savent pas ce qu'ils font. Cela ne signifie pas nécessairement qu'un professionnel s'en tirerait mieux.

En 1961, j'ai effectué une étude, qu'a citée le rapport de la commission Ouimet. Cette étude a été faite avec la collaboration de plusieurs de mes étudiants qui sont maintenant eux-mêmes d'éminents criminologues—E. Fattah, Pierre Landreville, Daniel Élie.

Nous sommes allés à Saint-Vincent de Paul, nous avons sorti les dossiers de 1,600 détenus et nous les avons suivis pour savoir combien d'entre eux récidivaient et quelle était l'efficacité de la libération conditionnelle. Nous avons constaté que la libération conditionnelle était efficace dans 55 p. 100 des cas; quant à ceux qui n'avaient pas bénéficié d'une libération conditionelle, qui à ce moment-là arrivaient à la fin de leur sentence, le taux était de 34 p. 100. Il y a donc une différence—entre 55 p. 100 et 34,5 p. 100—sur le plan de l'efficacité entre ceux qui bénéficient d'une libération conditionnelle et ceux qui n'en bénéficient pas. En d'autres termes, la Commission des libérations conditionnelles faisait un bon travail, qui se traduisait par une amélioration de 20 p. 100. D'un autre côté, un grand nombre de détenus ne pouvaient obtenir une libération conditionnelle, ou refusaient d'en faire la demande, et le taux de récidive chez ces détenus s'élevait à 65 p. 100.

Vous avez reçu le rapport de M. Ingstrup. Il a suivi 7,800 détenus ayant bénéficié d'une libération conditionnelle et 1,816, d'une libération sous surveillance obligatoire. Le taux d'amélioration s'élève à 5 p. 100. Ce n'est peut-être pas considérable, mais la situation n'a pas empiré comme la population le pense. Au cours d'une longue période, la situation s'est améliorée de 5 p. 100, malgré le contrôle très serré que l'on a exercé et malgré le fait que l'on accorde moins de libérations conditionnelles. En effet, au début des années 60, le taux de libérations conditionnelles n'était pas très élevé, à environ 20 p. 100. A la fin des années 70, il atteignait un maximum de 70 p. 100. Puis la presse fit beaucoup de bruit autour de 2 ou 3 cas qui se soldèrent par un échec. On créa le rapport

[*Texte*]

report and, as I mentioned before, they have not improved the issue.

There is a tremendous improvement in the parole rate, but this has not been examined. Now, there have been failures. Doctors bury their failures, and parole board failures are mentioned on the front pages of the newspapers.

The issue here, as I said, is people forget, which has to be considered. The parole board must be preserved because it is one of the few organisms that humanizes justice. I will not discuss some of the newer laws that are coming in where there is going to be restitution, and so on and so forth. I am not aware of all the ins and outs. We still need incarceration. But do not forget, incarceration means you are held there physically, against your will, and one day it may be too much. That is a tremendous deprivation, and people forget that.

I will stop here and answer any questions you may have.

Mr. Nicholson: Welcome, Dr. Ciale, on behalf of the Progressive Conservative members of the committee. We are very pleased to have you here before the committee.

You said a lot of interesting and provocative things. I would like to pick up on one or two of the points in your brief. One of the points made earlier on in your presentation was the public does not understand punishment. I guess I have to agree with you. As someone who has spent his whole life in this field, why do you think that is? Is it that they do not want to understand? Do you think it is just a lack of publicity, fear of the unknown: they do not understand how the system works? Why do you think that is?

Dr. Ciale: It is a very difficult question, but I think part of it is an attempt to try to control things. One tries to control his life, and some victims feel they are victimized and that they have no control over the punishment. This is where there is some dissatisfaction.

Mr. Nicholson: Do you think they believe the punishment is not enough, or that—

Dr. Ciale: They do not have the feeling that they are controlling the forces of punishment or the forces of the reparation.

Mr. Nicholson: Would you say that is fairly understandable in the case of a person who is a victim?

Dr. Ciale: Oh, yes.

[*Traduction*]

Goldenberg, puis le rapport Hugessen, et comme je l'ai dit plus tôt, ces derniers n'ont pas amélioré la situation.

Le taux de libérations conditionnelles s'est considérablement amélioré, mais on ne s'est pas penché sur cette question. Évidemment, il y a eu des échecs. Les médecins cachent leurs échecs mais les journaux montent en manchette les échecs de la Commission des libérations conditionnelles.

Comme je l'ai déjà dit, les gens oublient. Il faut maintenir la Commission des libérations conditionnelles parce qu'il s'agit de l'un des rares organismes qui humanisent la justice. Je ne vais pas parler ici des nouvelles lois où il sera question de réparation, etc. Je n'en connais pas tous les détails. L'incarcération sera toujours nécessaire. Mais n'oublions pas que l'incarcération signifie qu'une personne est détenue physiquement, contre sa volonté, et qu'à un moment donné, cela devient trop difficile pour elle. La privation de la liberté est extrêmement difficile, et les gens semblent l'oublier.

Je m'arrête ici pour répondre aux questions que vous voudrez bien me poser.

M. Nicholson: Docteur Ciale, je vous souhaite la bienvenue au nom des députés conservateurs membres du Comité. Nous sommes très heureux de vous accueillir aujourd'hui.

Vous avez dit des choses bien intéressantes, qui donnent beaucoup à penser. J'aimerais revenir sur un ou deux points que vous avez soulevés dans votre mémoire. Au cours de votre exposé, vous avez dit que la population ne comprenait pas la punition. Je dois admettre que vous avez raison. Comme vous avez travaillé toute votre vie dans ce domaine, pourquoi est-ce le cas, à votre avis? Est-ce pare que les gens ne veulent pas comprendre, est-ce à votre avis un simple manque de publicité, de crainte de l'inconnu: ne comprennent-ils pas de quelle façon le système fonctionne? Pourquoi?

M. Ciale: C'est une question assez difficile, mais à mon avis, cela est dû en partie au fait que les gens veulent essayer de maîtriser la situation. Les gens essaient de prendre leur vie en main, et certaines victimes estiment qu'elles sont opprimées et qu'elles n'ont absolument rien à dire en ce qui concerne la punition. Voilà pourquoi il y a une certaine insatisfaction.

M. Nicholson: Est-ce à votre avis parce que ces personnes estiment que la punition n'est pas suffisante, ou que. . .

M. Ciale: Elles n'ont pas l'impression de contrôler les forces de la punition ou les forces de la réparation.

M. Nicholson: Pensez-vous que cela soit assez compréhensible dans le cas d'une personne qui est une victime?

M. Ciale: Oui.

[*Text*]

• 1005

Mr. Nicholson: What do you think we can do about it?

Dr. Ciale: You see, in our modern complicated society we have to set up some kind of system to dispense justice, to prevent individual retaliation on the one hand and to ensure that justice is being achieved. The bureaucracy then becomes a giant treadmill, a giant wheel. As soon as the person is handed over to this bureaucracy, the feeling of alienation arises. It is the feeling of alienation. . . I have no control over the punitive aspects. I would like to go bash him, or. . . And the law prevents you from doing this and you are not sure that the punitive aspect is being exercised or being afflicted according to your desire.

You have lost control and there you get a feeling of alienation and you say well, let us make a sentence mean the true thing. What are we saying? We want the sentence to mean something, but people do not realize what a day's deprivation could be. That is maybe a civilized way of dealing with the issue. But there are other solutions, and they are coming: restitution, work order programs, community work. But even there, in the community work order program your victim is not necessarily in control of the punitive process or the reparation process. I do not know if it answers your question.

Mr. Nicholson: It partly does. But one of the problems I guess we face is that if victims, or society as a whole, feel they have no control over the punishment or that there is not punishment being given out to the people who commit crime—and you are somebody who studies human nature—do we not have the danger of what we have seen in vigilateism, people taking the law into their own hands? Is that not sort of the downside of this, when people think the criminal justice system does not work for whatever reason? Is that not when we may see, or are seeing, a rise in people taking the law into their own hands?

Dr. Ciale: Yes, but this is exceptional. I think one of the things I have to say here, Mr. Nicholson, is that I am not sure that Canada is as bad as the United States. We are very influenced by the climate of television. Television programs certainly create a climate which says, well, the criminal justice system is not working here. You have car chases, you have robberies and whatnot. I am not sure the situation is comparable in Canada. You do not have that degree of violence in Canada. I am not saying it is entirely safe, but it is not like going for a walk in New York, or in Florida, or California. Or Chicago, where you hear the gunshots at night, where you have to hide at night because you can hear the car chase and the gunshots. I have been caught several times in New York and Chicago; you have to be careful. I do not get that feeling here.

[*Translation*]

M. Nicholson: À votre avis, que pouvons-nous faire pour remédier à la situation?

M. Ciale: Voyez-vous, dans notre société moderne et complexe, il doit y avoir un genre de système pour administrer la justice, d'un côté pour empêcher les représailles individuelles et de l'autre pour veiller à ce que justice soit faite. La bureaucratie devient ensuite un engrenage géant. Aussitôt qu'une personne est mise entre les mains de cette bureaucratie, elle a un sentiment d'aliénation, c'est-à-dire qu'elle n'a absolument aucun contrôle des représailles éventuelles. Elle aurait envie d'aller donner un coup de poing ou. . . Mais la loi ne lui permet pas de faire une telle chose, et elle n'est pas bien certaine qu'une punition sera administrée ou infligée comme elle le voudrait.

Les gens perdent donc le contrôle et ont un sentiment d'aliénation de sorte qu'ils se disent qu'il faut que la sentence signifie quelque chose. Nous voulons donc que la sentence signifie quelque chose, mais les gens ne se rendent pas compte de ce que signifie le fait de perdre sa liberté pendant une journée. Il s'agit peut-être d'une issue civilisée. Mais il y a d'autres solutions, et on commence à les envisager: le dédommagement, les programmes de travail communautaire. Mais même dans le cas du programme d'ordonnance de services communautaires, la victime ne contrôle pas nécessairement le processus punitif ou le processus de réparation. Je ne sais pas si cela répond à votre question.

M. Nicholson: En partie. Mais l'un des problèmes auquels nous devons faire face, c'est que si les victimes, ou si la société en général estime qu'elle n'a absolument aucun contrôle de la punition ou que l'on ne punit pas les gens qui commettent un crime—et vous connaissez la nature humaine—n'y a-t-il pas danger que les gens veuillent eux-mêmes prendre la justice en main, comme cela s'est déjà vu? N'est-ce pas ce qui pourrait arriver, si les gens croient que le système de justice criminelle ne fonctionne pas pour quelque raison que ce soit? N'est-ce pas ce qui explique le nombre croissant de gens qui prennent eux-même la justice en main?

M. Ciale: Oui, mais c'est exceptionnel. Je dois dire, monsieur Nicholson, que je ne pense pas que la situation soit aussi critique ici qu'elle ne l'est aux États-Unis. Nous sommes beaucoup influencés par la télévision. Les émissions de télévision donnent certainement l'impression que le système de justice criminelle ne fonctionne pas ici. On y voit des poursuites en automobile, des vols, etc. Je ne suis pas certain que la situation soit comparable au Canada. Il n'y a pas le même degré de violence au Canada. Je ne dis pas qu'il n'y ait absolument aucun danger, mais ce n'est pas comme aller se promener à New York, en Floride, en Californie, ou à Chicago où l'on entend le soir des coups de feu, où il faut se cacher la nuit parce que l'on entend des poursuites en automobile et des coups de feu. Cela m'est arrivé à plusieurs reprises à New York et à Chicago. Il faut être prudent. Je n'ai pas cette impression ici.

[*Texte*]

Mr. Nicholson: I guess we are not saying that whatever problems are in the United States' criminal justice system are just as bad here in Canada, but I found it very interesting that after that subway shooting in the United States, the widespread sympathy immediately for the person who pulled the trigger. And I found it somewhat coincidental, perhaps not, that we had two incidents somewhat similar in Montreal and Calgary. So I think there is a lot to learn by observing what is happening in the United States even if they are not identical.

Dr. Ciale: Yes, I agree there is an imitation effect there. I mean, the same imitation effect happened during the early 1970s when we had airplane skyjacking. One of the recommendations by Dr. Hubbard—Hubbard and Gentry who were the specialists for the FAA, the Federal Aviation Administration—was to say do not publish any skyjacking. Indeed, Hubbard came here and was at the time consultant to the Department of Supply and Services. They recommended not to publish. In fact, there was a real downside. There were a few skyjackings, but the imitation effect fell down. So I agree with you. There is always a response, a sympathetic chord somewhere. But I think this vigilanteism in Canada is blown out of proportion too. You know, we have had several incidents here, but no way at all like the—

• 1010

Mr. Nicholson: Obviously, for those of us who believe in the system, we hope we do not see it.

Let me just change topics for a second. In your brief you talk about executive clemency and you refer to the practice in Canada in the past of a pardon being granted or a remission of time being given to criminals on the occasion of a visit by a member of the royal family. You discussed the situation of several republics, where on their national day they do something similar or the same thing. You look on that favourably. As I was reading your brief, it occurred to me to wonder what sort of signal that would send out to. . . What has a person learned who is in prison and who, because the Queen or a member of her family visits Canada, gets a lesser sentence? The signal that would send to me is that it would be like winning a lottery or something. You would be checking the paper, hoping they accept an invitation to come to Canada. You seem to look at that sort of system very favourably, and I am not quite sure what rehabilitative effect that has an individual or what sort of a signal it sends out to him.

Dr. Ciale: It has no rehabilitative effect. It has a pardoning effect. It is a great feeling. The persons inside—

[*Traduction*]

M. Nicholson: Nous ne voulons pas dire qu'il y a autant de problèmes avec le système de justice criminelle au Canada qu'il y en a aux États-Unis. Mais j'ai trouvé très intéressant le fait qu'après la fusillade dans un métro aux États-Unis, il y ait eu immédiatement une sympathie générale à l'égard de la personne qui a appuyé sur la gachette. Les deux incidents semblables qui se sont produits à Montréal et à Calgary n'étaient peut-être pas pure coïncidence. Je suis donc d'avis que l'on a beaucoup à apprendre en observant ce qui se passe aux États-Unis, même si les événements ne sont pas identiques.

M. Ciale: Oui, je conviens qu'on cherche peut-être à imiter ce qui se passe là-bas. Ce même phénomène s'est fait ressentir au début des années 1970 lorsque nous avons vu des détournements d'avions. L'une des recommandations de M. Hubbard—MM. Hubbard et Gentry, qui étaient les spécialistes de la FAA, la Federal Aviation Administration—était de ne pas rendre publique les détournements d'avions. En effet, M. Hubbard est venu au Canada comme expert-conseil pour le ministère des Approvisionnements et services. Ils ont recommandé de ne pas rendre publiques ces incidents, car il y avait un risque réel. Il y a eu quelques détournements d'avions, mais l'effet d'imitation a diminué. Je suis donc d'accord avec vous. Il y a toujours une réaction, une certaine sympathie quelque part. Mais je pense qu'au Canada, on a exagéré le problème des gens qui prennent la justice entre leurs mains. Nous avons eu plusieurs incidents ici, mais il n'y a aucune comparaison avec. . .

M. Nicholson: Évidemment, ceux d'entre nous qui croyons au système, espèrent que cela ne se produira pas.

Permettez-moi de changer maintenant de sujet. Dans votre exposé, vous parlez du pouvoir exécutif de pardon et de l'ancienne pratique au Canada voulant qu'on accorde aux criminels un pardon ou une réduction de sentence lors de la visite d'un membre de la famille royale. Vous avez discuté du fait que plusieurs républiques font quelque chose de semblable à l'occasion de leur fête nationale. Vous semblez être en faveur d'une telle pratique. En lisant votre mémoire, je me suis demandé quelle sorte de message on enverrait. . . Que peut bien avoir appris une personne qui est en prison, et qui, en raison de la visite de la Reine ou d'un membre de la famille royale au Canada, se voit accorder une réduction de sentence? A mon avis, pour un détenu, c'est comme gagner à la loterie. Il vérifierait sans cesse les journaux en espérant que les membres de la famille royale acceptent une invitation pour venir au Canada. Vous semblez être en faveur d'une telle pratique, mais je ne comprends pas très bien quelles conséquences cela pourrait avoir sur la réadaptation d'une personne, ou encore quelle sorte de message cette personne recevrait.

M. Ciale: Il n'y a pas d'effet de réadaptation. Une telle pratique donne le sentiment d'avoir été pardonné, et c'est un sentiment extraordinaire. Les détenus. . .

[*Text*]

Mr. Nicholson: As I say, if I won the 6-49 on Saturday night, I would have a great feeling. I do not know if it would give me any more respect for earning money and working for a living.

Dr. Ciale: Let me tell you something about the forgiving power. I do not know if you have children, but if you have children—

Mr. Nicholson: I do.

Dr. Ciale: Okay. When your child misbehaves, you punish him, undoubtedly, or you apply some kind of discipline. You do not want him to repeat it. So at one point there is a reclamation process. You bring him back into the fold. We do not do that with inmates. We do not bring them back into the fold. You have to realize how many inmates are nurturing their loneliness in the cells, saying when does the state forgive? Is there a forgiving father?

Mr. Nicholson: That is why you like the parole system, though. Is that not the role of the parole system?

Dr. Ciale: Yes, I agree; and that is another reason why we should preserve it.

Mr. Nicholson: I may agree with you there. I am just not quite sure what signal it sends out to a person who—

Dr. Ciale: But what signal are you sending out to your son when you forgive him and you bring him back into the fold? He is back in the society. He is a member again. That is the signal you are sending.

Mr. Nicholson: To use your analogy, if I bring him back into the fold, as you say, it is because I believe he has learned something; he has profited by the experience. I am not quite sure the individual who on the occasion of a royal visit here has the doors opened on him. . . I am not convinced he has been brought back into the fold and he has learned something positive from that.

Dr. Ciale: Oh, yes. The sovereign blesses him. It is analogous.

We do not have enough of it in this society. We are too impersonal. We are too caught up with bureaucratic efficiency, cost reduction, and what not. We do not have enough of expressing these humanitarian feelings. The sovereign comes in and waves his arm and everybody is saved. Then they pick up the sword and they are ready to fight for him, or whatever. That is the way it should be, is it not?

Mr. Nicholson: On that point it is hard to disagree. But again, I have some reservations, which I have expressed.

You seem to be pretty down on a judge handing out. . . you talked about the role of the judge in handing out sentencing, and you criticized those reports that talk about abolishing parole and leaving it in the hands of the

[*Translation*]

M. Nicholson: Comme je l'ai dit, je serais extrêmement heureux de gagner à la 6/49 le samedi soir. Cependant, je ne sais pas si j'aurais par la suite davantage de respect pour ceux qui travaillent pour gagner leur vie.

M. Ciale: Permettez-moi de vous parler un peu de la puissance du pardon. Je ne sais pas si vous avez des enfants, mais si vous en avez. . .

M. Nicholson: Oui.

M. Ciale: Très bien. Lorsque votre enfant désobéit, vous le punissez, sans doute, ou vous le disciplinez d'une façon ou d'une autre. Vous ne voulez pas qu'il recommence. À un moment donné, vous lui ouvrez à nouveau les bras. Il récupère sa place dans la famille. On ne fait pas cela avec les détenus. On ne leur accorde pas le pardon. Si vous saviez combien de détenus ont un sentiment de solitude dans leur cellule, et se demandent quand est-ce que l'État pardonne, et s'il y a un père clément?

M. Nicholson: C'est pour cela que vous aimez le régime de libérations conditionnelles. N'est-ce pas le rôle du régime des libérations conditionnelles?

M. Ciale: Oui, j'en conviens; et c'est une autre raison pour laquelle nous devrions le maintenir.

M. Nicholson: Je suis peut-être d'accord avec vous sur ce point. Mais je ne suis pas tout à fait certain du message qu'on transmet à une personne qui. . .

M. Ciale: Mais quel message transmettez-vous à votre propre fils lorsque vous lui pardonnez et qu'il revient dans vos bonnes grâces? Il revient dans la société. Il en est à nouveau membre. Voilà le message que l'on envoie.

M. Nicholson: Pour utiliser votre analogie, s'il revient dans mes bonnes grâces, comme vous l'avez dit, c'est parce que je crois qu'il a appris quelque chose; il a tiré profit de l'expérience. Mais je n'en suis pas certain en ce qui concerne le détenu à qui on ouvre les portes à l'occasion d'une visite royale. . . Je ne suis pas convaincu qu'on le ramène au bercail et qu'il a tiré une leçon positive de tout cela.

M. Ciale: Ah oui! Le souverain lui donne sa bénédiction. C'est similaire.

Nous n'en avons pas suffisamment dans notre société. Nous sommes trop impersonnels. Nous sommes trop pris dans le rouage de l'efficacité bureaucratique, de la réduction des coûts, et ainsi de suite. Nous n'avons pas suffisamment d'occasions d'exprimer de tels sentiments humanitaires. Le souverain arrive, fait un geste et sauve tout le monde. Ils sont ensuite tous prêts à se battre pour lui. C'est ainsi que les choses devraient se passer, n'est-ce pas?

M. Nicholson: Il est difficile de ne pas être d'accord sur ce point. Mais comme je vous l'ai dit, j'ai certaines réserves.

Vous avez parlé du rôle du juge lorsqu'il détermine la sentence, et vous avez critiqué les rapports qui recommandent d'abolir la libération conditionnelle et de la laisser entre les mains du juge. Eh bien, vous savez que

[*Texte*]

judge. Well, you may know in the American federal system—we were looking at this just last week—that is basically what they have done. They have abolished the parole system, and now they are going to let the judge set the full sentence. The theory is that the judge, having heard all the circumstances of the case, will be in a better position to know than a parole commission, which does not have that sort of hands-on experience, is not there to see the victim, not there to see the testimony, has not sat through several days of hearing on this.

So let me ask you, first, why not the judge? In your comments you had some fairly harsh criticisms of the parole board, ones actually I would not agree with you on, concerning political affiliation. I think the people who serve on the parole board, regardless of the government, are pretty qualified individuals. I know of one, for instance, who has been appointed by both governments.

Dr. Ciale: I think more than one.

• 1015

Mr. Nicholson: More than one have been appointed by both governments, so why not the judge, in view of your fairly harsh criticisms of the make-up of the National Parole Board?

Dr. Ciale: The fact of the matter is that many American states have abolished parole.

Mr. Nicholson: And the American federal system is abolishing theirs.

Dr. Ciale: Yes, but the federal system is a very small thing in the U.S. The federal system is not really very big there. I think they have about 25,000 to 30,000 inmates, and that is for interstate crime, smugglers, etc. The really big systems are Ohio, California, Pennsylvania, New York, Michigan, Florida.

Mr. Nicholson: Minnesota.

Dr. Ciale: Minnesota is small potatoes, something like Manitoba. You have to consider, for example, Michigan or Illinois. The state houses about 6,000 or 7,000. San Quentin houses 4,500.

Now, the big problem is this, Mr. Nicholson. The cost of implementing the system is tremendous. The penitentiary population in California in 1978, when they abolished the board, went from 24,000 to 50,000. They cannot build prisons quickly enough. They are developing the modular type of prison construction. They are building at Vacaville. Vacaville was touted at one point as the great medical correctional facility in the early 1960s, when California was the leading correctional state. Now they are building on the side of Vacaville, a prefabricated, modular construction. The cranes come in, put in the cells like honeycombs, and away they go.

[*Traduction*]

dans le régime fédéral américain—nous avons justement étudié cette question la semaine dernière—c'est essentiellement ce qu'ils ont fait. Ils ont aboli le régime des libérations conditionnelles, et ils laisseront dorénavant aux juges le soin de déterminer toute la peine. Comme le juge a entendu toutes les circonstances entourant l'affaire, on estime qu'il sera en meilleure position pour prendre une décision que ne le sera une commission des libérations conditionnelles qui n'a pas entendu les témoignages, qui n'a pas vu la victime et qui n'a pas assisté au procès.

Permettez-moi d'abord de vous demander, pourquoi pas le juge? Dans vos remarques, vous avez critiqué assez sévèrement la Commission des libérations conditionnelles. Entre autres, vous avez parlé de leur affiliation politique, et je me permets de ne pas être d'accord avec vous à ce sujet. Je pense que les membres de la Commission des libérations conditionnelles, peu importe le gouvernement, sont des personnes assez compétentes. Par exemple, je sais que l'un des membres a été nommé par les deux gouvernements.

M. Ciale: Il y en a plus d'un, je pense.

M. Nicholson: Plus d'un ont été nommés par les deux gouvernements, alors pourquoi pas le juge, puisque vous critiquez assez sévèrement la composition de la Commission nationale des libérations conditionnelles?

M. Ciale: Le fait est que de nombreux états américains ont aboli les libérations conditionnelles.

M. Nicholson: Et le régime fédéral américain est en train de les abolir.

M. Ciale: Oui, mais aux États-Unis, le régime fédéral n'est pas vraiment très important. Je pense qu'ils ont de 25,000 à 30,000 détenus environ, et ce régime traite les cas de crimes touchant plus d'un état, de contrebande, etc. Les régimes les plus importants sont ceux de l'Ohio, de la Californie, de la Pennsylvanie, de New York, du Michigan, de la Floride.

M. Nicholson: Du Minnesota.

M. Ciale: Le Minnesota n'est rien, c'est un peu comme le Manitoba. Prenez par exemple le Michigan ou l'Illinois. Il y a environ 6,000 ou 7,000 détenus. A San Quentin, il y en a 4,500.

Mais le gros problème est le suivant, monsieur Nicholson. Le coût de mise en oeuvre du régime est très élevé. La population carcérale en Californie, en 1978, lorsqu'ils ont aboli la commission, est passée de 24,000 à 50,000 détenus. Ils ne peuvent pas construire les prisons assez rapidement. Ils doivent recourir à une construction de type modulaire. C'est ce qu'ils font à Vacaville. Au début des années 1960, Vacaville était considéré comme le plus grand établissement pénitentiaire médical, lorsque la Californie venait en tête de liste en ce qui concerne les établissements pénitentiaires. Aujourd'hui, ils doivent ajouter à Vacaville un immeuble modulaire préfabriquée.

[*Text*]

Florida and Ohio are all using these same modular principles, because there is no forgiving. The exercise of the sentencing system is such that the penal population in the U.S. has gone up. I think they need prisons up to a cost of about $4 billion or $5 billion dollars over the next 10 years unless they do something. California is a case in point: in 1978, 20,000; and in 1985, 50,000, with no redress because of this inflexible system. The same thing is happening in Florida.

Now, several states are coming back to setting up a parole system, because it is a deadly system. Asking the judge to decide what is going to be the punishment is too inflexible, as I say.

It denies that a person can change. Determining ahead of time, it denies that a person can change. On the one hand, you say the punishment is going to deter him; then on the other hand, you say it cannot.

Mr. Nicholson: I find a little bit of a problem. You are saying that the system, as it is set up, does not change people.

Dr. Ciale: Who says that?

Mr. Nicholson: You had fairly harsh criticism of the management of the Parole Board, which is the system by which we do get people back out into the community.

Dr. Ciale: I think it is still the best mechanism and it has to be preserved. It can be improved. In spite of the criticism I made towards the parole system, I think it might be improved. But it is still the best vehicle to give justice.

Mr. Nicholson: You talked about the live-in program. I think that is the term.

Dr. Ciale: Living unit.

Mr. Nicholson: The living unit and the counsellors who work with the inmates here. You talked about the building up of trust between the counsellors and the inmates and that one of the problems is that sometimes the counsellors become so much a part of the system that they start reporting on these people and the trust breaks down. They report them as brew-makers or drug dealers or whatever.

As you were saying that, I could not help but think that this has to be a bit of a two-way street. I do not have to tell you what my constituents would say about anybody who runs a still or deals drugs in Canada's penitentiary system here. They would look down on that and would say that individual has then, therefore, committed another

[*Translation*]

Ils ajoutent les cellules une à une, au moyen d'une grue, comme on construit un nid d'abeilles.

La Floride et l'Ohio utilisent les mêmes principes de construction modulaire, parce qu'ils n'accordent pas de pardon. Le régime de détermination de la peine étant ce qu'il est aux États-Unis, la population carcérale a augmenté. Si cela continue ainsi, au cours des dix prochaines années ils devront construire des prisons à un coût s'élevant à 4 ou 5 milliards de dollars. La Californie est un bon exemple. En 1978, la population carcérale s'élevait à 20,000 détenus; en 1985 elle s'élevait à 50,000 sans possibilité de réduction de la peine en raison du manque de souplesse du régime. La même chose est en train de se produire en Floride.

Plusieurs états reviennent au régime de libérations conditionnelles, parce que le régime actuel est sans issue. Comme je l'ai dit, un régime selon lequel on demande au juge de décider du châtiment manque beaucoup trop de souplesse.

Un tel régime nie le fait qu'une personne puisse changer. En déterminant la peine à l'avance, on nie qu'une personne puisse changer. D'un côté, on dit que le châtiment va le dissuader, de l'autre on dit que cela ne sera pas le cas.

M. Nicholson: Ça me pose un problème. Vous dites que le système, tel qu'il existe actuellement, ne change pas les gens.

M. Ciale: Qui dit cela?

M. Nicholson: Vous avez critiqué assez sévèrement l'administration de la Commission des libérations conditionnelles, c'est-à-dire le régime qui permet aux gens de réintégrer la communauté.

M. Ciale: Je pense que c'est quand même le meilleur mécanisme et qu'il faut le conserver. Il peut être amélioré. Malgré les critiques à l'égard du régime des libérations conditionnelles, je pense qu'il pourrait être amélioré. Mais c'est tout de même le meilleur moyen de rendre justice.

M. Nicholson: Vous avez parlé du programme de vie commune. Je pense que c'est le terme que vous avez utilisé.

M. Ciale: L'unité de vie commune.

M. Nicholson: L'unité de vie commune et les conseillers qui travaillent avec les détenus. Vous avez parlé d'une confiance qui s'établissait entre les conseillers et les détenus, et que parfois les conseillers commencent à dénoncer les détenus de sorte que ces derniers ne leur font plus confiance, ce qui devient un problème. Ils les dénoncent par exemple parce qu'ils font leur propre alcool, qu'ils vendent de la drogue, etc.

Pendant que je vous écoutais, je n'ai pu m'empêcher de penser que c'était peut-être bien qu'il en soit ainsi. Inutile de vous dire ce que mes électeurs diraient de quelqu'un qui fait son propre alcool ou qui vend de la drogue dans les établissements carcéraux au Canada. Ils mépriseraient cette personne et diraient qu'elle a par

[*Texte*]

crime, for which additional punishment might be in order. But surely, in trying to build a trust, the trust would have to come two ways and there would be a certain onus on the inmates themselves not to use the system and not to be setting up stills and dealing in drugs. Would you not agree?

• 1020

Dr. Ciale: Yes and no. Why do we send a person to jail?

Mr. Nicholson: For a number of reasons.

Dr. Ciale: The first Archambault commission stated very plainly that you send the person to prison not to punish but as punishment. Deprivation of liberty is the only punishment. But in fact—and this is the point people do not understand—you have to see all the deprivations that take place: physical, sexual, force. You have to eat at a certain time; you are put in your cell. . . Sure, there is some mitigation of life when you go into a minimum or when you go into a medium, but go into some of the mediums, like Collins Bay or Millhaven or Laval or Joyceville, and the person is telling you there every minute of the day what to do. You are coerced.

We have removed the whip; there is no more flogging. There is no more number one, number two diet.

In 1955, when I walked into a penitentiary, we had number one diets and number two diets. We had dissociation; the person would say, I am going to Miami for a couple of days—and he was on a bread-and-water diet for three days, or on bread and oatmeal and water. Those were the diets. Today we have removed. . .

We do not flog any more. Have you ever seen a flogging? It used to be quite an impressive ceremony, for sexual offenders or for assaulting an officer. We do not have these.

While we no longer have the physical torture, we have the tremendously psychologically debilitating, humiliating, abasing activities. The person cannot move. We like to pride ourselves and say that we have a great system where we do not flog any more, we do not do this, we do not do that; but get in the system.

Think in terms of your own activity, 24 hours a day: You get up; you come into work; you have breakfast, go for a coffee, buy a newspaper. How do you break the monotony? You close yourself in? You go to a show.

They do not have that movement. Everything is controlled, like in platoons. So they make brew once in a while. Big deal! Is it that much of a crime that he steals a can of pears or a can of tomatoes and he puts in a bit of yeast and makes a bit of brew? It becomes a game.

[*Traduction*]

conséquent commis un autre crime, et qu'un autre châtiment s'impose. Si l'on veut essayer d'établir une certaine confiance, cette confiance doit être mutuelle, et il incombe aux détenus de ne pas utiliser le système pour distiller de l'alcool et vendre de la drogue. N'êtes-vous pas d'accord?

M. Ciale: Oui et non. Pourquoi envoyons-nous quelqu'un en prison?

M. Nicholson: Pour un certain nombre de raisons.

M. Ciale: Le premier rapport de la commission Archambault disait très clairement que ce n'est pas pour punir, mais bien pour que soit puni celui qu'on envoie. La perte de la liberté est le seul châtiment. Mais en fait—et voilà ce que les gens ne comprennent pas—il ne faut pas oublier toutes les privations que comporte l'incarcération: physique, sexuelle, etc. On oblige le détenu à manger à une certaine heure; on l'enferme dans sa cellule. . . Évidemment, la vie est plus facile dans certains établissements à sécurité minimale ou à sécurité moyenne, mais dans certains établissements à sécurité moyenne comme celui de Collins Bay, ou Millhaven, Laval ou Joyceville, le détenu se fait dire à chaque instant de la journée ce qu'il doit faire. Il est contraint.

Nous avons supprimé le fouet; on ne fouette plus les détenus. Il n'y a plus de régime numéro un, de régime numéro deux.

En 1955, dans les pénitenciers, il y avait le régime numéro un et le régime numéro deux. Il y avait dissociation; quelqu'un pouvait dire qu'il allait à Miami pendant quelques jours—et il se retrouvait au pain sec et à l'eau pendant trois jours—ou au pain sec et aux flocons d'avoine et à l'eau. Voilà le genre de régime qui existait. Aujourd'hui, nous avons éliminé. . .

On ne flagelle plus les détenus. Avez-vous déjà vu une flagellation? C'était une cérémonie assez impressionnante, dans les cas d'agression sexuelle ou de voies de faits sur un policier. Cette pratique n'existe plus.

Bien que la torture physique n'existe plus, il y a encore des activités extrêmement humiliantes et démoralisantes. La personne ne peut pas se déplacer. Nous sommes très fiers de dire que nous avons un excellent régime où nous ne flagellons plus les détenus, nous ne faisons pas ceci, nous ne faisons pas cela, mais mettez-vous à la place du détenu.

Pensez un peu à vos propres activités, au cours d'une journée: vous vous levez; vous prenez votre petit déjeuner; vous allez travailler; vous prenez un café, vous achetez un journal. De quelle façon est-ce que vous rompez la monotonie? Vous vous isolez? Vous allez voir un film.

Les détenus n'ont pas cette liberté de mouvement. Tout est contrôlé, comme dans le film *Platoon*. Alors ils distillent un peu d'alcool de temps à autre. Il n'y a pas de quoi en faire toute une histoire! Est-ce un crime si grave que de voler une boite de poires ou de tomates, d'y

[*Text*]

Mr. Nicholson: Is it a game with drugs, though?

Dr. Ciale: It is the same phenomenon. What happens outside is happening inside. Walk down the streets in Montreal or Toronto; if you want any hash or you want coke, it is a question of availability. Not that I forgive it, but you are dealing with human phenomena there.

So you want total, massive control. Is that why we sent them? I repeat: Archambault said "as punishment", not the second.

People say that they have visiting. The visiting is a control measure, because he gets it every three months and if he behaves in any way untoward then he does not get his visit. So let us not say that there is sexual freedom, that he has this woman serving him all the time. No way. It is once every three months. So you have to consider the control measures and the effect they have on the human being.

If you want to read the article and the response to it, there was a group of psychologists and the whole issue was devoted to the effects of incarceration. It was in September or October 1986 in the *Canadian Journal of Criminology*. No one could find a universal effect of incarceration.

However, they forgot about the suicides; they forgot about the mutilations; they forgot about—exactly what you are talking about—the source for getting drunk; they forgot about the assaults. Those are not effects, are they?

There are variable effects on each individual, but there are devastating effects; that is the point.

• 1025

Mr. Nicholson: Thank you very much. I do not know whether the chairman or one of my other colleagues wants to ask a question or two, but I appreciate your comments.

Mr. Warner: Doctor, do you believe that if someone commits a violent crime, he gives up his right to live and all effects of freedom in society?

Dr. Ciale: He must repair the damage he has done.

Mr. Warner: Does he give up his right to live freely in society?

Dr. Ciale: No. He must face up to his responsibility—that he has hurt someone.

Mr. Warner: Then what would you have him do?

Dr. Ciale: It depends what the society wants. Our society insists on punishment, and that is useless. I have no hesitation in saying that a person who is considered dangerous should be confined. I know many people who

[*Translation*]

ajouter un peu de levure et de faire un peu d'alcool? Cela devient un jeu.

M. Nicholson: Est-ce un jeu en ce qui concerne la drogue, cependant?

M. Ciale: C'est le même phénomène. Ce qui arrive à l'extérieur des prisons arrive aussi à l'intérieur. Allez vous promener dans les rues de Montréal ou de Toronto; vous n'aurez pas de difficulté à y trouver du haschisch ou de la cocaïne. Je ne dis pas que ce soit excusable, mais c'est humain.

Vous voulez donc un contrôle total, massif. Est-ce pour cette raison que nous les y envoyons? Je répète: Archambault parlait «du châtiment».

Les gens disent qu'ils ont la possibilité de recevoir des visites. Les visites représentent une mesure de contrôle, parce que le détenu y a droit une fois tous les trois mois, et s'il se conduit mal, il n'y aura pas droit. On ne peut donc pas parler de liberté sexuelle. Absolument pas. Une fois tous les trois mois. Il faut donc tenir compte des mesures de contrôle et des conséquences qu'elles ont sur l'être humain.

Un article écrit par un groupe de psychologues sur les conséquences de l'incarcération a paru dans le numéro de septembre ou octobre 1986 du *Canadian Journal of Criminology*. Personne n'a observé d'effet universel de l'incarcération.

Cependant, on n'a pas tenu compte des suicides; on n'a pas tenu compte des mutilations; on n'a pas tenu compte de la raison pour laquelle les détenus se soûlent—or, c'est exactement de cela que nous parlons—on n'a pas tenu compte des agressions. Mais cela n'a rien à voir, n'est-ce pas?

Les effets varient selon le détenu, mais ils sont parfois dévastateurs. Voilà le problème.

M. Nicholson: Merci beaucoup. Je ne sais pas si le président ou l'un de mes autres collègues voudraient poser une ou deux questions, mais je vous remercie de vos commentaires.

M. Warner: Monsieur, estimez-vous que celui qui commet un crime violent renonce par là-même au droit de vivre et à tous les effets de la liberté dans la société?

M. Ciale: Il doit réparer les torts qu'il a causés.

M. Warner: Doit-il renoncer à son droit de vivre librement dans la société?

M. Ciale: Non. Il doit faire face à ses responsabilités, puisqu'il a porté préjudice à quelqu'un.

M. Warner: Qu'est-ce que vous lui feriez faire?

M. Ciale: Cela dépend de ce que veut la société. Notre société insiste sur le châtiment, et c'est inutile. Je n'hésite asolument pas à affirmer qu'une personne considérée comme dangereuse devrait être emprisonnée. Je connais

[*Texte*]

have killed once and have since been released. They are now living peacefully. Now, that does not mean that they have repaired the damage they have done.

Our system is geared to a bureaucracy that says everyone has to respond to the state. But at this point we forget the victim.

For example, the Plains Indians used to have one way of repairing things. If a person killed someone—assuming that some of the relatives of the victim did not kill him first—he would give the parents of the victim a gift. He would give the father a horse. The next day he might give the mother a blanket, then he would give the wife. . . to appease that rage. You are talking about that rage. I agree that that rage has to be appeased. We are not appeasing it with incarceration. The rage that the victim feels is not being appeased by the system you have in place.

Mr. Warner: I cannot see how a man who commits a serious sexual assault on a woman can appease that woman by going to her. He will just make matters worse. I think if he is a dangerous offender and is liable to do it again, he must be incarcerated. His time must be structured so that he learns how people live in society.

All of our lives are structured. We come to committee at 9.30 a.m., we have a lunch break, and then we go to Question Period at 2 p.m. You have your routine that you do each day.

I realize that you have had a lot of experience, Doctor, but I disagree with you on many, many points. I can tell you that. . . What is the phenomenon called? They used it in the Patty Hearst case, where she was abducted by a group of people and she became a part of their group rather than. . .

Dr. Ciale: It is called the Stockholm syndrome.

Mr. Warner: The Stockholm syndrome, yes. I take it you spend more time with criminals than with victims. Is it possible that you are a victim of the Stockholm syndrome yourself?

Dr. Ciale: Not really.

The Chairman: You said that the sentencing commission had not addressed the issue of what is a sentence. I think that was your word. What in your view should the goal of sentencing be? What does the word "sentence" mean to you?

Dr. Ciale: I did not say that the Canadian Sentencing Commission did not address the idea of sentencing. It did address sentencing. I said that the Sentencing Commission did not appreciate the deadliness of a sentence, what the deprivation of liberty means. There is the principle of restraint. . . But the principle of proportionality has never worked anywhere. The guidelines the Canadian Sentencing Commission has proposed might. . . There is a

[*Traduction*]

de nombreuses personnes qui ont déjà tué et qui ont été libérées depuis. Elles vivent maintenant une vie paisible. Cela ne veut pas dire pour autant qu'elles ont réparé les torts qu'elles ont causés.

Notre régime est axé sur une bureaucratie selon laquelle chacun est responsable devant l'État. Mais, nous oublions la victime.

Par exemple, les Indiens des Plaines avaient autrefois une façon de réparer les torts. Quiconque était coupable de meurtre—en supposant que l'un des parents de la victime ne l'avait pas tué par la suite devait donner un cadeau aux parents de la victime. Il pouvait par exemple donner un cheval au père de la victime. Le jour suivant, il pouvait donner à la mère une couverture, puis autre chose à l'épouse, afin d'apaiser la colère. On parle de cette colère. Je conviens qu'il est nécessaire d'apaiser la colère. On ne l'apaise pas avec une incarcération. Le régime en vigueur n'apaise pas la colère de la victime.

M. Warner: Je ne vois pas de quelle façon un homme qui commet une agression sexuelle grave puisse apaiser sa victime en allant la voir. Cela ne fera qu'empirer les choses. Je pense que si c'est un criminel dangereux, et qu'il risque de recommencer, il doit être incarcéré. Sa peine doit être structurée de façon à ce qu'il apprenne comment les gens vivent en société.

Toutes nos vies sont structurées. Nous devons assister à une réunion du comité à 9h30, puis après le déjeuner, nous devons assister à la période des questions à 14 heures. Nous avons un horaire précis à respecter tous les jours.

Je sais que vous avez beaucoup d'expérience, monsieur, mais je suis en désaccord avec vous sur de nombreux points. Je ne sais plus comment s'appelle le phénomène, mais on en a parlé dans le cas de Patty Hearst. Cette jeune fille avait été enlevée par un groupe de gens, puis elle était devenue membre de ce groupe plutôt que de. . .

M. Ciale: On appelle cela le syndrome de Stockholm.

M. Warner: Ah oui, le syndrome de Stockholm. Je suppose que vous passez davantage de temps avec les criminels qu'avec leurs victimes. Est-ce possible que vous soyez vous-même atteint du syndrome de Stockholm?

M. Ciale: Pas réellement.

Le président: Vous avez dit que la Commission canadienne sur la détermination de la peine n'avait pas étudié ce qui constitue une peine. Je pense que c'est ce que vous avez dit. À votre avis, quel devrait être l'objectif de la peine? Qu'est-ce que le mot «peine» signifie pour vous?

M. Ciale: Je n'ai pas dit que la Commission canadienne sur la détermination de la peine ne s'était pas penchée sur la notion de la détermination de la peine. Au contraire. J'ai dit que la Commission de la détermination de la peine n'avait pas bien compris ce que signifiait une sentence, ce que signifiait d'être privé de sa liberté. Il y a le principe de restriction. . . mais le principe de la proportionnalité n'a jamais fonctionné pas plus qu'autre

[*Text*]

relationship when you consider it in terms of the law of retaliation, but. . .

• 1030

To come back to another question, how long a sentence should be applied to a sexual offender, I think there my honouable friend has misunderstood me. I agree that if a person is dangerous then he should be confined. But at one point some organism must decide whether he is fit to be released again. I do not think you can decide that at the beginning of the process. That is all I am saying: that the issue of proportionality cannot be decided at the beginning, because people change as they go through the system. At one point there has to be an organism that decides that this man has been punished enough, or this man has had enough, or this man now may be released. In that sense, the Canadian Sentencing Commission has not taken this change into account.

The Chairman: To summarize your position, essentially you accept the commission's recommendations in terms of shorter—

Dr. Ciale: Yes. There are many excellent recommendations—

The Chairman: But you also want to keep parole.

Dr. Ciale: —but I disagree strongly with the issue of abolishing parole and trying to determine proportionality at the beginning of a sentence.

The Chairman: Thank you very much. We appreciate your coming here today. It was quite a vigorous exchange. It will be interesting to hear from our next witness.

Il me fait grand plaisir d'accueillir notre prochain témoin, le D[r] Jean-Paul Brodeur de l'Université de Montréal.

Dr. Brodeur is with the Department of Criminology at that university and was also involved in a very detailed way with the Canadian Sentencing Commission.

We are pleased to welcome you today, Professor, in these early days of our focusing on this very complicated issue of sentencing, and we invite you to make any opening statement you wish to.

M. Jean-Paul Brodeur (Département de criminologie de l'Université de Montréal): Permettez-moi de faire une remarque avant de commencer mon exposé. Dans l'invitation qu'on m'a envoyée, on m'a présenté comme le directeur du Centre international de criminologie.

I have applied for the job, but I have not been appointed yet. So I consider this as a good omen, but I want to make it clear that I am not the director yet.

[*Translation*]

chose. Il se peut que les principes directeurs proposés par la Commission canadienne sur la détermination de la peine. . . Selon une politique de représailles, il y a un lien, mais. . .

En ce qui concerne la durée souhaitable d'une peine pour les délinquants sexuels, je pense que mon honorable ami m'a mal compris. Certes, il faut enfermer les gens dangereux, mais à un certain moment, il faut qu'un organisme décide s'ils sont état d'être remis en liberté. Je ne pense pas qu'on puisse prendre cette décision au début du processus correctionnel. Bref, voici mon message: étant donné que les gens peuvent évoluer pendant ce processus, on ne peut pas régler la question d'une peine proportionnée au tout début. A un certain moment, il faut qu'un organisme décide si tel homme a été suffisamment puni s'il peut maintenant être remis en liberté. La Commission canadienne sur la détermination de la peine n'a pas tenu compte de cette possibilité de changement.

Le président: Bref, vous acceptez les recommandations de la Commission en ce qui concerne la réduction, des peines. . .

M. Ciale: Oui. Le rapport renferme de nombreuses recommandations excellentes. . .

Le président: Mais vous voulez retenir la possibilité des libérations conditionnelles.

M. Ciale: . . . Mais je m'inscris en faux contre l'élimination de la libération conditionnelle et contre la détermination d'une peine proportionnée au début du processus correctionnel.

Le président: Merci beaucoup d'avoir comparu aujourd'hui. Cela a été un échange des plus stimulants. Dailleurs, nous attendons avec intérêt les observations du témoin suivant.

I am very pleased to welcome our next witness, Mr. Jean-Paul Brodeur of the "Université de Montréal".

M. Brodeur travaille à l'École de criminologie à cette université et a collaboré de façon très étroite avec la Commission canadienne sur la détermination de la peine.

Monsieur Brodeur, nous sommes heureux de vous accueillir aujourd'hui, au tout début de notre examen de cette question très complexe qu'est la détermination de la peine. Nous vous invitons à nous présenter votre exposé.

Dr. Jean-Paul Brodeur (Département de Criminologie, Université de Montréal): Before doing that, I would like to point out one thing. In the invitation sent to me, I am billed as the director of the International Criminology Centre.

J'ai bien postulé cet emploi, mais je n'y suis pas encore nommé. C'est sans doute de bon augure, mais je tiens à préciser que je ne suis pas encore directeur.

[*Texte*]

So in what capacity am I here?—basically in my former capacity as a director of research for the Canadian Sentencing Commission. I have as yet no written submission for you. I shall basically comment on the report today. So this might be considered as a very extensive brief, and eventually I think I will reappear before you with three commissioners from the commission, and on this occasion we will have a written submission, both in French and in English. Basically I want to do two things with you today. I want to dispel what I believe are misunderstandings about what the Canadian Sentencing Commission has attempted to achieve. After that I will try to relate what I have said about these misunderstandings to the goals of sentencing and make some comments on whether the system is able to achieve, in an efficient way, any of these goals.

• 1035

My first comment is: what is sentencing and, more precisely, what are the limits of sentencing? I really want to emphasize this because I think you have very serious misunderstandings about what sentencing can achieve.

First of all, what is a first limitation on sentencing? I think there is a limitation on the reach of sentencing. It is well known that whichever circumstances and whatever might be said about the efficacy of the police, between 2% and 8% of all offenders eventually are charged. If you are in some urban setting, it is closer to 2%. If you are in a rural setting, it could be close to 8%. You have a drastic limitation as to reach. If you want to protect society through sentencing, you are actually only reaching out to a small proportion of offenders and there is no real hope that this proportion will be dramatically increased.

Secondly, sentencing always occurs after a failure of the protection of society. That is also an important point. When we say sentencing has as one of its goals to protect society, it has to be emphasized that this mechanism called sentencing is only triggered when there is an offence, and an offence is a failure to protect someone. So you are always sort of protecting someone after the fact. Some people you can protect, if they are not dead, but of course some people you cannot protect if you intervene after the fact.

The third remark, I would say, relates to public awareness of sentencing. In the commission we have conducted scores of public opinion polls with really one result—that people know very little about sentencing. One result that was particularly significant for us was that we tried to test whether the public knew about the minimum sentence for drunk or impaired driving. You had a big publicity campaign about this particular offence, and a significant number of the people had not heard about

[*Traduction*]

À quel titre est-ce que je comparaîs donc? Grosso modo, en tant qu'ancien directeur de recherche pour la Commission canadienne sur la détermination de la peine. Je n'ai pas encore de mémoire écrit à vous soumettre; aujourd'hui j'ai plutôt l'intention de commenter le rapport. On pourrait considérer mes observations comme l'équivalent d'un mémoire assez étoffé; je pense comparaître à nouveau un jour devant le comité, accompagné de trois membres de la Commission. À ce moment-là, nous vous présenterons par écrit un mémoire dans les deux langues. Aujourd'hui donc, j'ai l'intention de faire ici deux choses. Je veux dissiper des malentendus qui, je crois, subsistent concernant les buts de la Commission canadienne sur la détermination de la peine. Puis, j'essaierai d'établir un lien entre mes propos sur ces malentendus et les véritables buts de la détermination de la peine, pour examiner ensuite si le système est effectivement en mesure d'atteindre ces buts de façon efficace.

Première question, donc: en quoi consiste la détermination de la peine et, plus précisément, quelles en sont les limites? J'y insiste, car d'après moi, vous avez de graves préjugés contre les possibilités qu'offre la détermination de la peine.

Premièrement, en quoi la détermination de la peine est-elle d'abord limitée? À mon avis, la portée en est restreinte. On sait que quelles que soient les circonstances ou l'efficacité de la police, entre 2 et 8 p. 100 des contrevenants seulement sont mis en accusation. En milieu urbain, ce chiffre se situe plutôt aux alentours de 2 p. 100; en milieu rural, il peut approcher 8 p.100. La portée de la détermination de la peine est considérablement limitée. Si on veut utiliser la détermination de la peine pour protéger la société, il faut se rappeler que cette formule n'atteint qu'une proportion minime des contrevenants, et on ne peut guère s'attendre que cette proportion augmente beaucoup.

Deuxièmement, il est aussi important de noter qu'on a recours à la détermination de la peine qu'après une atteinte à la sécurité de la société. Si le but de la détermination de la peine est de protéger la société, il faut souligner que ce processus n'est déclenché qu'après une infraction, c'est-à-dire après la rupture de cette protection. D'accord, on protège, mais trop tard. Évidemment, il est possible de protéger bon nombre de personnes—si elles sont toujours en vie—mais dans certains cas, une protection après coup vient trop tard.

Ma troisième observation concerne la sensibilisation du public à la détermination de la peine. La Commission a mené des dizaines de sondage qui ont tous indiqué une chose: en ce qui concerne la détermination de la peine, le public est dans l'ignorance presque totale. Une conclusion particulièrement importante est résultée d'un sondage que nous avons effectué sur ce que le public sait de la peine minimale pour la conduite en état d'ivresse. Il y avait une grande campagne publicitaire concernant cette infraction,

[*Text*]

anything and so they gave the bad answers. They really did not know what the changes were, what the minimum penalty was, and so forth. I am just saying that basically the public is informed through the press, and the press only gives bad news about sentencing.

Some hon. members: Hear, hear.

Mr. Jepson: They are saying something only if the sentence is too harsh or if the government is too lenient, so my first point is that the public is very unaware of sentencing, and that of course ties in with deterrence.

A fourth point, still on the limits of sentencing, is that you cannot compare it to any medical system or any caring system with regard to individualization or what I would call personalized care.

Let me briefly outline a comparison here. I would say a habitual symptom of sickness is pain. That is a very general phenomenon. Now, if you go to see the doctor and he tries to find the cause of your pain, you have thousands of answers, and of course upon a good diagnosis you will then have a cure. I just want to stress that pain has an enormous multiplicity of causes and to these causes you can sort of match a treatment.

When we are talking about the penal system, one would say deliquency or illegal behaviour might be compared to pain; it is a very general symptom that something is wrong. However, at the level of the diagnosis we know very little about the causes of delinquency. At the level of treatment basically what are the treatments? Either you incarcerate or not; if you do you do it for a certain period of time, and if you do not you may use a suspended sentence, probation, fine or a community service order.

• 1040

I want to stress to you that when we are talking about individualization of sentencing or about personalized care, we must keep in mind that our possibilities to individualize sentences are very, very limited. You are not really individualizing a sentence if you say this person is going to go in for two years and the other one for two years and a half and a third person for four years. Basically you are only playing with duration of incarceration. I think this should be kept in mind when we are talking about sentencing.

I believe you can compare it to medical treatment. Immediately it is very, very obvious, that the scope for diversity within sentencing is absolutely not comparable to anything that happens with regard to curing people.

A related point on this issue is that people tend to think when they talk about the individualization of sentencing that judges ponder the issues for hours. For instance, in a case of drunk driving they think the judge is pondering what is going to happen to this person, and all that. No, not at all. In a vast majority of cases, perhaps

[*Translation*]

mais bon nombre de répondants n'en ont pas entendu parler et ont fourni de mauvaises réponses. Ils ne connaissaient absolument pas les modifications, ni la peine minimale, ni bien d'autres détails. Le public s'informe par le biais des médias, et les médias se limitent aux nouvelles défavorables à la détermination de la peine.

Des voix: Bravo!

M. Jepson: Les médias ne parlent que des peines démesurées ou encore des cas de clémence mal avisés de la part de l'État. Permettez-moi de dire, donc, que le public connaît très mal la détermination de la peine et, par conséquent, ainsi la dissuasion.

Quatrièmement, et toujours à propos des limites de la détermination de la peine: cela ne se compare absolument pas au domaine de la santé sur le rapport de la personnalisation des services.

Permettez-moi de faire une comparaison. La douleur est un symptôme de la maladie; c'est une règle générale. Le médecin, qui essaie de déceler les causes de la douleur est placé devant des milliers de possibilités; évidemment, un bon diagnostic entraîne la guérison. Je veux souligner par là que les causes possibles de la douleur sont multiples, mais on peut faire correspondre le remède au mal..

Dans le contexte du système de justice pénale, on peut établir un parallèle entre la délinquance ou le crime et la douleur; en termes très généraux, c'est le symptôme d'un malaise. Au niveau du diagnostic, cependant, on connaît très mal les causes de la délinquance. Au niveau du traitement, quelles sont les possiblités? Incarcération ou non? Dans l'affirmative, il faut en déterminer la durée; dans la négative, on peut avoir recours à la condamnation avec sursis, à la probation et à l'amende, ou encore à une ordonnance de service communautaire.

Remarquez bien que dans la détermination de la peine, les possibilités de sentences personnalisées sont extrêmement limitées. Ordonner que telle personne sera incarcérée pendant deux ans, telle autre pendant deux ans et demie et une troisième pendant quatre ans n'équivaut pas tout à fait à des peines personnalisées. Au fond, on se contente de jouer sur la durée de l'incarcération. Il ne faut pas oublier cela quand on parle de la détermination de la peine.

Je crois que la comparaison entre la détermination de la peine et les soins médicaux est valable, mais il saute aux yeux que les choix offerts pour la détermination de la peine sont loins d'être comparables à la gamme des possibilités qui existent pour guérir les maladies.

À ce propos, le public a l'impression que les juges passent des heures à peser les aspects de chaque cas afin de pouvoir personnaliser la peine. Dans le cas d'une accusation pour conduite en état d'ivresse, par exemple, on pense que le juge réfléchit à l'avenir de l'accusé ainsi qu'à bien d'autres aspects du cas. Au contraire, la grande

[*Texte*]

90% of the cases, the matter is settled within minutes. It is only the big cases that are reported in the press in which the judge really ponders different options.

When we are proposing guidelines, this does not change much about the present situation. The present situation is that most cases are dealt with in some expeditious fashion. Guidelines will only make this process a little bit more thoughtful.

Again I think we should resist this myth that judges have the time to ponder each issue on its merits. They simply do not have the time. You have statistics about this where the average time that someone passes before a court is something like two to four minutes. What are we talking when we are talking about individualization of sentencing?

I am pretty good with this long one. The last thing I want to say is that I think it is a mistake to believe that the only person who is involved in sentencing is the judge. Actually a very good book has been written in the United States called *Courtroom Elite*. Basically you have several partners. You have the judge, you have the Crown, you have defence, and another major partner is a probation officer who, in big cases, writes a pre-sentence report.

I have been called as an expert witness in some cases. One thing I have progressively discovered is how deeply parole affects the way the Crown or the probation officer writing the pre-sentence, pre-trial report thinks about time. For instance, in conversation with a probation officer who was writing a pre-trial report, I remarked that he was recommending 10 years for a person who had absolutely no previous record and who he was very young. I said I did not understand. He explained that in recommending 10 years, this person was going to be back on the street after one-sixth of his sentence, so 10 years actually meant 20 months.

If you discuss the same thing with the Crown—and some Crowns make the point before judges—you will find they are asking for 15 years but, of course, it means only 3 years. None of this should be done according to law but it is continuously done. I think it is pretty wrong.

It is wrong for all kinds of reasons, but one of the reasons for which it is wrong is that they all seem convinced that everyone is released after one-sixth of the sentence, which is absolutely false. When they sometimes say 10 years, it does not mean 20 months, if the person is gated. It means exactly that, 10 years. These are limitations of sentencing, limitations in reach and public awareness, limitations due to the fact that the judge is not solely in charge and limitations about individualization and all that.

[*Traduction*]

majorité, peut-être 90 p. 100, des cas, sont réglés en quelques minutes. Les juges n'évaluent des solutions de rechange que lors des procès importants qui font la manchette.

Ses principes directeurs que nous pouvons proposer ne changeront pas grand-chose à cette situation. La plupart des cas sont expédiés assez rapidement, et les principes directeurs éventuels ne serviront qu'à donner un peu plus de sérieux à ce système.

Je répète: Il ne faut pas se laisser séduire par le mythe selon lesquel les juges ont le temps de peser le bien-fondé de chaque cas. C'est absolument faux. Les chiffres indiquent qu'un accusé ne comparaît devant un tribunal qu'entre deux et quatre minutes en moyenne. Au fait, que signifie la détermination d'une peine personnalisée?

Je connais passablement bien les arguments volumineux entourant cette question. Pour terminer mon exposé, je veux souligner qu'on a tort de croire que la détermination de la peine relève uniquement du juge. Il existe un très bon livre américain à ce sujet: *Courtroom Elite*. Il y a plusieurs intervenants: le juge, le procureur de la Couronne, l'avocat de l'accusé et, bien entendu, l'agent des libérations conditionnelles, qui rédige un rapport pré-sentenciel si le procès est important.

Lors de certains procès, j'ai eu à comparaître en tant qu'expert. J'en ai conclu que la possibilité de libérations conditionnelles modifie énormément la notion du temps que peut avoir le procureur de la Couronne ou l'agent des libérations conditionnelles lors de la rédaction du rapport pré-sentenciel. Exemple: j'ai noté que dans un rapport pré-sentenciel, un agent des libérations conditionnelles avait recommandé une peine de dix ans pour quelqu'un de très jeune et sans aucun casier judiciaire. J'ai dit que je ne comprenais pas, et l'agent m'a expliqué qu'en réalité dix ans, cela représentait vingt mois. S'il était condamné à dix ans de pénitencier, cet accusé serait libéré après avoir purgé le sixième de sa peine.

Si on en discute avec les procureurs de la Couronne, on trouve qu'ils réclament une peine de quinze ans pour en arriver à une incarcération de trois ans. Certains d'entre eux soutiennent cet argument même devant les juges. Il ne faudrait pas appliquer la loi de cette façon, mais cette pratique est d'usage courant. D'après moi, c'est injuste.

C'est injuste pour toutes sortes de raisons: premièrement, l'idée communément répandue que tous les détenus sont mis en liberté après avoir purgé le sixième de leur peine est tout à fait inexacte. Dans les cas de réincarcération anticipée, dix ans, cela ne se traduit pas par vingt mois, mais bien par dix ans. La détermination de la peine est limitée par sa portée, par l'ignorance du public, par la multiplicité d'intervenants autres que le juge, et par la difficulté qu'a celui-ci à imposer une peine personnalisée.

[*Text*]

• 1045

My second point is what is a sentencing policy. Here I really want to stress the word, policy. The Canadian Sentencing Commission wanted to develop a policy. A policy is a tool to deal fairly with the majority of cases, the majority of issues. Of course-and I am quoting from a book—the commission was fully aware that some rehabilitation programs, sometimes, with some people, in some provinces, and in some prisons, work. We do not deny this, but a string of some, plus some, plus some, do not amount to a policy. You cannot ground a policy on a hill of "somes". It does not amount to—and I will not say the word.

If you are trying to make policy, you are dealing with the general cases. We never, never rejected the view that, yes, in some cases, with some persons, at some time, in some province, rehabilitation works. Of course it does, and there is good to be had from rehabilitation. But you cannot base a whole policy on that. What is a policy? A policy is trying to deal fairly with the majority of cases—and I emphasize majority of cases.

What is a sentencing rationale? A sentencing rationale or a declaration, a statement of the purpose and principles of sentencing, is a very, very general tool. It is not like our Canadian Charter of Rights and Freedoms, but it is close to that level of generality.

Basic rights of course have to be put in context. They need to be interpreted by the courts and all that. If someone says a rationality does not allow you to decide what should happen in the case of a native, in the case of a mother, who is the only support of her family, I agree emphatically with this, but I have to say a sentencing rationale is basically just the first step that is going to give cogency to a package of sentencing guidelines.

The sentencing guidelines allow you to deal with the particular cases. Again I think if someone is saying a particular rationale, any rationale, be it neutralization, rehabilitation, deterrents, just desserts or whatever, that in this rationale you do not have the answer to all particular cases, this is not a criticism of any particular rationale. It is a criticism of the idea of a rationale. The idea of a rationale is setting out very broad principles, which of course have to be specified and put in context.

On this question of single parents, and particularly female single parents, on page 323 of the report, we deal specifically with this. Our recommendation is that in this case, the person, if possible, should not be incarcerated, in order not to deprive the family of its only support. So we did have these things in mind a little bit.

Perhaps a little more delicate, but I still want to make the point, a sentencing rationale is a rationale for sentencing judges. By this I mean that the group to whom this is addressed is sentencing judges. A sentencing rationale is not a peg for vested interest, it is not an

[*Translation*]

La deuxième question dont je veux traiter est celle-ci: Qu'entend-on par une politique de détermination de la peine? Ici, je mets l'accent sur le mot politique. L'élaboration d'une politique était un des buts de la Commission canadienne sur la détermination de la peine. Une politique est un instrument qui permet de régler la plupart des cas ou la majorité des questions de façon juste. Certes—et je vous cite un autre auteur—la Commission a reconnu que certains programmes de réinsertion, de certains pénitenciers, dans certaines provinces, ont une certaine réussite chez certaines personnes. C'est incontestable; mais cette série de «certains» ne constituent pas pour autant une politique. On ne peut pas édifier une politique sur un tas de «certains». Cela ne vaut pas un tas de. . . enfin.

En élaborant une politique, on traite de généralités. Jamais, au grand jamais, la Commission n'a nié la réussite de la réinsertion de certaines personnes inscrites à certains programmes dans certaines provinces. Bien sûr, la réinsertion peut être salutaire, mais on ne peut élaborer toute une politique sur ce fait. Qu'est-ce qu'une politique? C'est une tentative pour régler la plupart—je dis bien la plupart—des cas de façon juste.

L'exposé de la logique de détermination de la peine constitue une déclaration des buts et principes du processus. C'est un instrument à portée très, très générale, presqu'aussi générale que la Charte canadienne des droits et libertés.

Naturellement, il faut mettre les droits fondamentaux en contexte, les faire interpréter par les tribunaux, par exemple. Il est évident que l'exposé de la logique de détermination de la peine ne permet pas de décider du cas d'une personne autochtone ou d'une mère chef de famille; il ne s'agit que d'une première étape vers un ensemble cohérent de principes directeurs.

Ce sont les principes directeurs qui permettent de régler des cas particuliers. Dire qu'une logique s'appuyant sur la neutralisation, la réinsertion, la dissuasion, ou le châtiment mérité ne permet pas de régler tous les cas, c'est ne pas y trouver à redire à cet exposé de logique précis, mais plutôt critiquer la notion même d'un tel exposé. Établir une logique consiste à formuler des principes très larges, qu'il faut évidemment préciser et situer selon le contexte.

La Commission traite de la détermination de la peine pour des chefs de famille monoparentales, surtout des femmes, à la page 323 de son rapport. Dans ces cas, on recommande la non-incarcération, là où cela est possible, afin de ne pas enlever à la famille son seul soutien. Alors la Commission a bien tenu compte du contexte.

Un aspect plus délicat, mais non moins important, est le fait qu'une logique de détermination de la peine sert aux juges: c'est aux juges qui déterminent la peine que cette politique s'adresse. Une logique de détermination de la peine n'est pas une défense des droits acquis, ni une

[*Texte*]

advertisement for a professional corporation. In this particular instance one has to say the goal of rehabilitation is very honourable and is defended staunchly by corporations of psychologists and all that.

• 1050

I do not disagree with that, but I just want to make the point that we should not be angelic with regard to this. There is, of course, the main question that relates to virtue—whether this is a good goal or a bad goal. But there is also a question that such a goal as rehabilitation does provide jobs. It is not a neutral goal with regards to vested interest. I want to raise this because I think this should be said. I myself am sometimes very convinced by the defence made by rehabilitation, but then sometimes I think one is pursuing an agenda which is not altogether on the table—particularly, departments of criminology, of which I am a member, and faculties of psychology.

So my second point is that a sentencing rationale is a sentencing rationale. It is as simple as that. Again, it is not a peg for vested interest and it is not an advertisement for any professional corporation.

Point four, which is what is the sentencing rationale of the Canadian Sentencing Conmmission, here I want to say this sentencing rationale was influenced by "just dessert" literature, but it is not a "just dessert" rationale. If you want to give it a name, I would suggest a "social accountability" rationale.

What this asserts is, if someone has done something against the law, he should be held accountable for what he has done. No member of our society can enjoy impunity because impunity demoralizes people. If you have done something wrong, there should be consequences so that society, as a whole, will be law abiding. This is the rationale of the Canadian Sentencing Commission. Of course, it has the principle of proportionality, but proportionality is one of the oldest principles proposed for the penal system.

I think that a very good way to refute someone or to refute a report is to "frankensteinize" it. Basically, you take all kinds of bits out of a report, or out of a person, and you build your own corpse, which of course is a monster, and then you label it "neutralization","just desserts" or whatever. Then what you critize is not the living thing, the written report, but that label you have appended to it.

Of course, I mean that label is like a bell, it keeps ringing. But when you are doing that you are only shooting at a bell, not at the report. I do not deny that "just desserts" was read—these books were read by the commissioners and by the researcher. But if you are arguing that this is all very known and it is only just desserts for Canada, I will say you are totally misguided.

I should know because I happen to have drafted these two chapters that deal with the rationale, and as far as I understand, they say this is not a just-desserts rationale. I

[*Traduction*]

annonce pour une corporation professionnelle, ici, il faut reconnaître que la réinsertion est un but tout à fait louable et fortement appuyé par des corporations professionnelles comme celle des psychologues.

Je ne conteste pas leur appui, mais celui-ci n'a pas que des motifs altruistes. Évidemment, la question principale est de savoir si la réinsertion est un but valable; mais notons également que ce but fournit des emplois. Certains droits acquis sont effectivement en jeu. Si je vous souligne ce fait, c'est que je crois qu'il faut regarder la réalité en face. Il m'arrive de me laisser convaincre par les arguments pour la réinsertion, mais il m'arrive aussi de soupçonner l'existence de programmes inavoués, surtout chez les écoles de criminologie—dont je fais partie—et de psychologie.

En ce qui concerne une logique de détermination de la peine donc, mon deuxième argument veut que cette logique se limite à la simple détermination, sans servir de défense de droits acquis ni d'annonce pour une corporation professionnelle.

Quatrièmement, la logique de la Commission canadienne sur la détermination de la peine a été influencée par la documentation prônant le «châtiment mérité», sans toutefois s'y limiter. S'il fallait baptiser cette logique, je l'appellerais une logique de «responsabilité sociale».

Selon cette notion, un contrevenant est responsable de ses actes. Personne dans notre société ne jouit d'impunité; l'impunité est démoralisatrice. Il faut sanctionner les méfaits pour assurer le respect général de la loi: voilà la logique de la Commission canadienne de la détermination de la peine. Naturellement, le principe de la peine proportionnée y trouve sa place: c'est un des plus anciens principes de droit pénal.

Une façon efficace de faire discréditer une personne ou un rapport est d'y prélever plein d'éléments disparates pour en faire un monstre de Frankenstein, qu'on appellera «neutralisation», «châtiment mérité», qu'importe. On se trouve alors à critiquer, non pas la personne vivante ni le rapport intégral, mais plutôt l'étiquette dont on l'affublé.

Voyez-vous, ce genre d'étiquette est comme une cloche: si on tire sur une cloche, on l'entend sonner, mais on n'atteint pas la cible, qui est le rapport. Je ne conteste pas le fait que les membres de la Commission et le recherchiste ont lu les documents prônant le «châtiment mérité». Mais dire qu'il est bien connu que la logique canadienne s'y limite serait se tromper lourdement.

Ayant rédigé les deux chapitres sur la logique de détermination de la peine, je m'y connais. A mon avis, ces chapitres ne recommandent pas une logique du

[*Text*]

do not deny it is influenced by "just desserts", but I think we could have a discussion on the difference.

All this being said, I am going to review the goals of sentencing and briefly apply what I have said before because it makes a difference on our ability to achieve these goals.

Now, first goal. . . you want to deter the general public. The problem is that this goal is undermined completely by the fact that the public knows so little about sentencing, so how can you deter a public that is basically ignorant about sentencing.

• 1055

Of course it has to be recognized that the fact you have a penal system has a general deterrent effect. I think if we were to suppress completely all sanctions starting today, obviously we would see some consequences. It is very difficult to predict what exactly these consequences would be, but of course there would be consequences. So I am not claiming that general deterrence does not work whatsoever. I am saying that the basic fact that you have a penal system has an effect, but it is very, very difficult to evaluate this effect. What makes it very, very difficult is that of course the general public, again, is ignorant about sentencing, and not only the general public.

I teach criminology. In one exercise with my students I have a string of offences and ask them the percentage of incarceration and how for long people are incarcerated. It is always a very rewarding experience for a professor, naturally, if you find that your public is completely out of line with what you have to tell them. You find some usefulness in yourself, so naturally it is a rewarding experience.

Some hon. members: Oh, oh!

Dr. Brodeur: The second thing is specific deterrence. That is not deterrence of the general public, but deterrence of one particular individual who has committed a crime. Here I would say that sentencing is sort of destroyed by fiction at both ends of the process.

First of all, the offence is plea bargained down, so in most of the cases the offence of conviction is not really the behaviour. Sometimes the offence of conviction is, I would say, more serious than that which was committed. That does not deter the offender. It only gives him a sense of injustice. Sometimes of course the offence is less serious, which has no deterrent value whatsoever. At the other end, you have early release. Of course, if someone commits a crime, he has two ways to wiggle out of that. If he has a good lawyer, he is going to try plea bargain it down and then, if he is very quiet inside and has good connections, he will probably go out very speedily. So, how can you deter someone with that kind of package. Well, it is dubious whether you can or not. Actually, it is

[*Translation*]

«châtiment mérité». Certes, ils sont influencés par cette notion, mais on pourrait discuter longuement de la différence entre les deux.

Cela dit, je veux énumérer les buts de la détermination de la peine et les relier aux facteurs que j'ai soulevés; ces facteurs affectent notre capacité d'atteindre ces buts.

Or, le premier but est la dissuasion du grand public, mais la méconnaissance populaire de la détermination de la peine remet sérieusement en question ce but: comment dissuader un public qui, au fond, ne comprend rien à la détermination de la peine?

Il faut convenir que le système pénal a un effet dissuasif global. La suppression de toutes les sanctions du jour au lendemain comporterait de graves répercussions. Il est très difficile de prévoir exactement ce qu'elles pourraient être, mais il y en aurait. Je ne prétends donc pas que l'effet dissuasif global soit absolument nul. Je fais simplement valoir qu'il est très compliqué d'en évaluer les incidences. Ce qui rend le problème encore plus complexe c'est l'ignorance du grand public de la question de la détermination des peines. Et il n'y a pas que le grand public d'ailleurs.

J'enseigne la criminologie. Un des exercices que je propose à mes étudiants consiste à énumérer un certain nombre d'infractions et à demander quel pourcentage des contrevenants sont incarcérés, et pour combien de temps, dans chaque cas. C'est toujours une expérience extrêmement enrichissante pour un professeur de constater que son auditoire a une impression tout à fait fausse de la situation qu'il est sur le point d'exposer. C'est naturellement très valorisant.

Des voix: Oh, oh!

M. Brodeur: Mon deuxième point a trait à l'effet dissuasif précis. Il s'agit de l'effet dissuasif qui vise non pas le grand public, mais l'individu même qui a commis le crime. À ce niveau, la détermination de la peine ne correspond pas à la réalité dans un extrême comme dans l'autre.

D'abord, l'infraction fait l'objet d'une négociation du plaidoyer, de sorte que dans la plupart des cas l'infraction qui donne lieu à la condamnation ne correspond pas à l'acte qui a été commis. Il arrive également que l'infraction qui donne lieu à la condamnation soit plus grave que l'acte qui a été commis. Une telle situation n'a aucun effet dissuasif sur le délinquant. Elle contribue plutôt à lui donner un sentiment d'injustice. Il arrive également que l'infraction soit moins grave, ce qui ne comporte aucun effet dissuasif non plus. À l'autre extrême, il y a la libération anticipée. Lorsqu'un individu commet un crime, il peut essayer de s'en sortir de deux façons. S'il a un bon avocat, il peut essayer de négocier à la baisse le plaidoyer; en outre, s'il se comporte bien à

[*Texte*]

interesting that we are succeeding at a fairly good rate at the present time.

The second goal is neutralization. Neutralization basically is the package of putting a dangerous offender in prison. Because he is dangerous, you want to protect society and so you say that we have to take him out of the street.

The problem about neutralization is that it cannot be coherently applied. It is impossible. It so happens that the offences which have the lowest statistical probability for recidivism are, for instance, murder... There is a very low probability that someone who has committed murder will commit another murder. You have some mass murderers, but statistically you have few of them. However, the probability that a burglar will burglarize again is very high. So if you are on a strict neutralization package you are going to give two-year sentences to murderers and you are going to incarcerate burglars for a very long period because the risk that they recidivate is much higher. This does not make any political sense. You cannot sell that to the public.

It is not only a question of selling; it is a question of basic justice. Nobody would understand that the property offender would go in for six years and that a murderer would go in for two years. It is simply with regard to, what I would say, fundamental justice. It just does not make any sense. So neutralization has to be superseded by some other rationale, and as you mutliply the rationale, of course, what you have is disparity.

As for rehabilitation, if rehabilitation were the sole goal or the sole purpose of the system, it would result, I think, in massive disparity.

• 1100

It is well known that you do not have the same resources, the same programs, in all the prisons. In my own province, Quebec, two prisons are believed to have fairly good resources in rehabilitation programs, the *Centre fédéral de formation* and another provincial institution at Waterloo. In the others basically people do nothing. They are in their cells. You do not have many programs.

The thing is if you are really taking the path of rehabilitation, you will end up with people having a very good chance of at least following some programs because they are sent to this particular institution. Other people will be sent to other institutions, where they will have less of a chance. So you have a problem here.

[*Traduction*]

l'intérieur des murs et qu'il a de bonnes relations, il peut probablement sortir assez rapidement. Comment essayer de dissuader un individu dans ces circonstances? Il est peu probable qu'on puisse le faire. Il est surprenant de constater que le système fonctionne quand même assez bien actuellement.

Le deuxième objectif est la neutralisation. La neutralisation est essentiellement l'ensemble des mesures qui sont prises pour retirer de la circulation le délinquant dangereux. Il est envoyé en prison pour protéger la société.

Le problème est que le processus de la neutralisation ne peut pas être appliqué de façon cohérente. Il se trouve que les infractions qui offrent le moins de possibilités de récidive, l'homicide, par exemple... Il est très peu probable que l'individu qui a commis un meurtre en commette un autre. Il y a bien les tueurs à répétition, mais ils sont relativement peu nombreux par rapport à l'ensemble de la population. En revanche, la possibilité que le voleur vole de nouveau est très grande. S'il s'agit donc de strictes mesures de neutralisation, les meurtriers devraient recevoir des peines de deux ans et les voleurs devraient être incarcérés pendant de très longues périodes à cause du risque de récidive qu'ils représentent. Ce serait évidemment politiquement insensé. Ce serait impossible à faire accepter au public.

Et il n'y a pas que ce que le public est prêt à accepter; il y a la question de la justice fondamentale. Personne ne serait prêt à admettre que celui qui a commis un crime contre la propriété soit envoyé en prison pendant six ans tandis que celui qui aurait commis un meurtre serait incarcéré pendant deux ans. Je dirais que c'est simplement une question de justice fondamentale. Ce serait tout à fait impossible. La neutralisation doit donc faire place à une autre démarche plus logique et à ce moment-là la logique implique la disparité.

Si la réadaptation, pour parler de réadaptation, devenait le seul objectif de la démarche, il y aurait également énormément de disparité.

On sait très bien que toutes les prisons n'ont pas les mêmes ressources et les mêmes programmes. Dans ma propre province, le Québec, il y a deux prisons qui sont considérées comme assez bonnes en ce qui concerne la réadaptation, le Centre fédéral de formation et l'établissement provincial de Waterloo. Dans les autres, les détenus sont laissés essentiellement à eux-mêmes. Ils restent dans leurs cellules. Ils ne se voient pas offrir beaucoup de programmes.

Si la réadaptation devient la voie choisie, il y a des détenus qui risquent d'avoir d'excellentes chances, du fait qu'ils seront exposés à de bons programmes à l'intérieur de certains établissements. D'autres, logés ailleurs, risquent d'écoper. Il y a donc un problème à ce niveau.

[*Text*]

Another problem is that it needs also to be supplemented by another rationale. We know it is an admitted principle in Canada that you cannot incarcerate someone solely for purposes of rehabilitation. So again, you have to build some other rationale into the machine; and as you build some other rationale into the machine, you introduce reasons for disparity.

Secondly, rehabilitation, I have to say, seems to me a very ambiguous notion. In Canada between 1984 and 1987 there was a controversy in the *Canadian Journal of Criminology*. It started with solitary confinement. Two psychologists or criminologists—I think they were Mr. Ross or Gendreau and Mr. Porporino and all that—said something to the effect that solitary confinement is not cruel and unusual punishment; it may have some rehabilitative virtues. To which Professor Hans Mohr made a response that was, I would say, indignant; and to which Professor Ciale made a response that was also indignant.

Most of these persons are arguing for rehabilitation. The problem is that they seem to have very, very different notions of what rehabilitation is. For one person, sending someone into solitary confinement might be rehabilitative, whereas for somebody else it might be the height of cruelty.

One thing about that final goal which is the protection of society is that it is very ambiguous, because with the rationale of protection of society you can do contradictory things. You can invoke the protection of society to release someone from prison, and you can invoke the protection of society to put him in prison. Protection of society is the rationale for both incarceration and the Parole Board. I think when you have a rationale that permits you to do things that are contradictory, it has to be ambiguous.

My last remark is about the principle of proportionality. We may go into this during the discussion, but the point I want to make about proportionality is that the death penalty has cast an evil spell on proportionality in this particular sense. It seems if someone has killed and you take away his life, you have the perfect proportionality equation: a life for a life. It seems you have no problem with proportionality. All you have to do is look at the offence and read the punishment out of the offence.

Murder is probably the only offence where you can read the punishment out of the offence. For all other offences, be it sexual assault, robbery, manslaughter, or whatever, the offence does not give you any clue whatsoever as to how long you should incarcerate someone. To have an idea as to how long you should incarcerate someone, you have to do two things. You have to describe the practice of judges. What are they doing? You have to go to other countries. Basically, at the end, you build up sentencing guidelines.

[*Translation*]

Il y a également le fait que la réadaptation ne suffit pas comme objectif. Il est généralement admis au Canada que les gens ne sont pas envoyés en prison simplement à des fins de réadaptation. Il faut donc essayer de trouver d'autres raisons d'envoyer les gens en prison et c'est une considération qui crée encore plus de disparités.

Par ailleurs, la notion de réadaptation est très ambiguë, du moins pour moi. De 1984 à 1987, il y a eu au Canada une controverse dont a fait état la *Revue canadienne de criminologie*. Le tout a commencé avec l'isolement cellulaire. Deux psychologues ou criminologues, je pense qu'il s'agissait d'un M. Ross ou d'un M. Gendreau et d'un M. Porporino, ont fait valoir en gros que l'isolement cellulaire n'était pas un châtiment cruel et inusité; il pouvait même, selon eux, avoir des éléments de réadaptation. Le professeur Hans Mohr, de même que le professeur Ciale, ont vertement dénoncé cette opinion.

Tous ces gens favorisent la réadaptation. Le problème est qu'ils ont des opinions très différentes de ce qu'elles représentent. Il y en a qui croient que l'isolement cellulaire peut être bénéfique pour la réadaptation; d'autres y voient le summum de la cruauté.

Un mot au sujet du dernier objectif qui est la protection de la société. Il peut être très ambigu et il peut mener à des démarches contradictoires. On peut invoquer la protection de la société pour libérer quelqu'un de prison, comme pour l'y envoyer. C'est la protection de la société qui est la justification et de l'incarcération et de la création de la Commission des libérations conditionnelles. Une même justification pour des démarches contradictoires ne peut qu'être très ambiguë.

Mon dernier point a trait au principe de la proportionnalité. Nous pouvons y revenir un peu plus tard au cours de la discussion. Ce que j'en dis, c'est qu'elle a été ensorcelée par la notion de peine capitale. Lorsque quelqu'un tue et qu'il est tué lui-même, il peut sembler que la principe de la proportionnalité est parfaitement respecté: une vie pour une autre. Il s'agit simplement de reconnaître l'infraction et d'infliger le châtiment qui y est rattaché.

Le meurtre est probablement la seule infraction qui comporte en soi son propre châtiment. Pour toutes les autres infractions, l'assaut sexuel, le vol qualifié, l'homicide involontaire ou quoi que ce soit d'autre, il est impossible de déterminer d'avance quelle est la période d'incarcération appropriée. Pour arriver à prendre cette décision, il faut tenir compte de deux facteurs. Il faut voir quelle est l'attitude des juges. Il faut voir ce qui se passe dans d'autres pays. Cette information sert à établir des paramètres pour la détermination des peines.

[*Texte*]

• 1105

If you think about the meaning of proportionality, you have to have guidelines. Offences per se, with the possible exception of murder, do not offer any clue as to how people should be punished for this particular offence. All you have is the offence and you have to resort to practice and guidelines in order to come up with some real figures.

I think with this comment, I have taken enough of your time. I thank you for having listened to me.

Le président: Professeur, merci beaucoup pour cet excellent exposé.

I am sure there will be a number of questions, and I will turn first to the vice-chairman.

Mr. Nicholson: Thank you. Professor, it is a very interesting discussion and I am pleased to hear that you will be back before the committee again before we conclude our deliberations.

I will just make one opening comment. I thought your comments were well taken about the general deterrent of the penal system. As you were saying, it is sometimes difficult to measure just what that is. I remember hearing some testimony before this committee that during World War II in Copenhagen as it was related to us, the complete police force was arrested, and crime multiplied by 10 times. That may be as good an example as we have.

On the sentencing of an individual before the courts, you made some interesting comments that studies have shown there may be just two to four minutes actually spent on sentencing an individual. Do you think it would be helpful if, as in some jurisdictions on this continent, the judge is required to set out the reasons for either the severity of the crime and actually to set down all the things he took into effect in making it. Do you think this would be helpful?

Dr. Brodeur: Yes, I do. I want to make a more detailed answer to this one. The report of the commission does address this question at length, and I think it provides what I think is a realistic solution. I think that providing reasons for sentencing someone is basically a very sound idea. The problem is that, because of the volume of cases and the load, first of all, it is time consuming and I doubt whether it could be done or not. That is one thing.

The other thing is that if judges get into doing it, I believe you will have clichés and stereotypes. For example, if it is the 100th case of impaired driving, a person is going to be sentenced because we want to protect the public or something like that. I think a way out of this is basically—and here I am in a position of advocacy, of course; I jump all around when I advocate a particular thing—as the Canadian Sentencing Commission has proposed, is, for the average case, to set out guidelines

[*Traduction*]

La proportionnalité implique des directives. Ce n'est pas en regardant les infractions en elles-mêmes, sauf peut-être pour ce qui est du meurtre, qu'on peut avoir une idée du châtiment approprié. On doit tenir compte des habitudes des juges et des directives qui ont été établies avec le temps.

Sur ce, je vais m'arrêter. Je vous remercie de votre attention.

The Chairman: Thank you very much for your excellent presentation, professor.

Je suis sûr qu'il y aura de nombreuses questions de la part des membres du Comité, en commençant par le vice-président.

M. Nicholson: J'ai trouvé vos propos très intéressants, professeur, et je suis heureux de savoir que vous reviendrez devant le Comité d'ici la fin de ces délibérations.

Je dirai ceci en guise d'introduction. Je trouve très sensé ce que vous avez dit au sujet de l'effet dissuasif global du système pénal. Comme vous le soulignez, il est parfois difficile de le mesurer. Je me souviens d'avoir entendu quelqu'un raconter devant le Comité qu'au cours de la Deuxième Guerre mondiale à Copenhague tous les membres de la force policière ont été arrêtés à un certain moment, avec comme conséquence que le crime s'est multiplié par dix soudainement. C'est probablement le meilleur exemple qui puisse être donné.

En ce qui concerne les sentences dont font l'objet les individus devant les tribunaux, vous relevez le fait intéressant que les études ont démontré que seulement de deux à quatre minutes de réflexion préalable y sont consacrées. Croyez-vous que dans certaines compétences sur ce continent les juges devraient être tenus de donner les raisons de la sévérité de leur décision, de révéler tous les facteurs qui sont entrés en ligne de compte?

M. Brodeur: Oui, mais je voudrais préciser ma réponse. Le rapport de la Commission traite longuement de cette question et propose ce que je considère comme une solution réaliste. Donner les raisons de la sentence imposée à quelqu'un est une très bonne idée. Le problème est que, compte tenu du volume des causes, c'est une démarche qui peut prendre beaucoup de temps. Je doute qu'elle puisse être possible dans les faits.

Deuxièmement, si les juges s'y astreignent, ils risquent de faire appel à beaucoup de clichés et de stéréotypes. Par exemple, si un juge en est à sa centième cause de conduite avec les facultés affaiblies, il risque d'invoquer la protection du public ou quelque chose du genre pour justifier sa sentence. Une façon de contourner cette difficulté, je me fais moi-même l'avocat d'une cause en ce moment, et lorsque j'agis ainsi j'ai tendance à sauter du coq à l'âne, serait, comme le propose la Commission sur

[*Text*]

with suggestions as to whether the person should be incarcerated or not and for how long.

In all the cases where the judge feels he has a special case that requires individualization, then he can depart from the guidelines. In that case he has to justify his sentence. I would say it is a sound approach because in those cases where the judge does not feel that he needs to depart, because he does not feel this is a particularly special case where he has to mention all the reasons, he will follow the guidelines. In all these cases where he feels he wants to say something about this thing, then he can lay down the reason.

Just let me add one thing. Through my experience I have seen that sentencing guidelines with the constraint made on judges to justify their departure would basically bring very little change to their actual practice. Whenever they have a big case, for example, a youth who has knifed someone in Montreal or cases involving minorities, they come in the courtroom prepared to justify their sentence. They have already decided, guidelines or not, that they are going to justify their sentence. Therefore a constraint of justifying a sentence if they depart is actually no real constraint because basically that is what they are doing now. They are justifying only the sentence they feel needs justification. I think it is a sound approach, because insisting they justify all their sentences will end in having a wooden judicial language—the reason for that is that and the reason for that, three lines, and things like that. It really would be a non-informative exercise.

• 1110

Mr. Nicholson: I am not trying to get you to repeat the whole sentencing commission, but I think on some of these points it is interesting and it is important to have your testimony as part of our record as well.

I would like to touch upon what is known as the Minnesota experience in pre-sentence reports, and what should or should not be mentioned as a mitigating factor in sentencing. In that particular state they have abolished a whole wide range of things, saying that these cannot be mitigating or aggravating circumstances.

The first time I heard about this it was actually quite surprising. Everything from employment, marital status, background, education—all those things are out the window. When I first read that I supposed you could look at it two ways.

A person comes from a good background, is well educated—that may be mitigating in the sense that they may never do it again. On the other hand if a person has been deprived throughout his life, that may be mitigating—this person has not had very much opportunity, and so the system should not come down.

[*Translation*]

la détermination de la peine, d'établir des directives s'appliquant en temps normal et indiquant si la personne doit être incarcérée ou non et pendant combien de temps.

Dans des circonstances spéciales, le juge pourrait s'écarter de ces directives. À ce moment-là, il aurait à justifier le bien-fondé de sa sentence. Dans certaines causes, donc, le juge ne s'écarterait pas trop des directives; à ce moment-là, il n'aurait pas à indiquer les raisons de sa décision. Dans les autres causes, impliquant des circonstances spéciales, selon lui, il serait tenu de se justifier.

J'ajouterais à cette note. Mon expérience des directives en vue de la détermination de la peine telles qu'elles peuvent s'appliquer au juge qui quitte les sentiers battus est qu'elles n'entraînent guère de changement dans la pratique. Chaque fois qu'il s'agit d'une cause en vue, par exemple la cause d'un jeune qui a poignardé quelqu'un à Montréal ou des causes impliquant des minorités, ils sont prêts à justifier leur décision. Qu'il y ait des directives ou non, ils se péparent d'avance. Donc, des directives qui les obligeraient à motiver leur sentence, lorsqu'elle est extraordinaire, ne les restreindrait pas tellement dans la pratique parce qu'ils s'y astreignent déjà. Ils n'expliquent que les sentences qui selon eux commandent des explications. Je pense que c'est une bonne attitude de leur part; les forcer à justifier toutes sentences amènerait en fin de compte beaucoup de conformité dans le langage judiciaire. Ils en viendraient à avoir des formules de trois lignes toutes prêtes. En définitive, l'exercice ne donnerait pas plus d'informations.

M. Nicholson: Je n'essaie pas de vous faire répéter tout ce qu'a dit la Commission sur la détermination de la peine, mais je pense qu'à certains égards il est intéressant d'avoir votre témoignage personnel à ce sujet.

J'aimerais maintenant parler de ce qui connu comme l'expérience du Minnesota en matière de rapports pré-sentenciels et des circonstances qui devraient ou ne devraient pas être reconnues comme des circonstances atténuantes lors de la sentence. Dans cet État, on a décidé d'abolir toute une série de circonstances atténuantes ou aggravantes.

Lorsque j'en ai entendu parler pour la première fois, je dois dire que j'ai été fort surpris. Un grand nombre de facteurs dont l'emploi, l'état civil, les antécédents, l'éducation, ont été éliminés d'un seul coup. Je suppose qu'il y a deux façons de voir les choses.

Dans le cas d'une personne qui a de bons antécédents, et qui a une bonne éducation, il peut s'agir de circonstances atténuantes en ce sens qu'elle risque peu de récidiver. De même, si une personne a été l'objet de privations toute sa vie, elle peut avoir droit à des considérations spéciales de ce fait.

[*Texte*]

Give us your thoughts on that. If those are not the mitigating circumstances or aggravating circumstances, tell us the things that should be in pre-sentence reports.

Dr. Brodeur: Actually, our commissions have taken a stand with regard to this. When you read the Minnesota guidelines what sort of jumps into your face is that at long last someone has said that race or social status should not be used in sentencing. As we all believe there is unwarranted disparity, and that minorities are the victim of this, it seems like a very good idea on the face of it.

When we started to work with this we tried to discuss particular cases, and it is very, very easy to come up with a very wide variety of cases where you could for instance use ethnic origin as a mitigating factor. For instance, if we talk about a native living in the Arctic, some of them have probably never heard of this particular law. His charge comes before the judge in a Minnesota package. The judge just could not take notice of the fact that this person comes from this particular background. He just could not say anything. We thought that was bad.

You can take any one of them. You take religion for instance. If you have someone whose religion allows him to have several wives, and he comes before the court and he is accused of bigamy or whatever, the judge just could not mention the fact that this person has recently arrived and he had three wives.

That is a factor that should be taken into consideration. A person might say it is different here, but putting that person in jail for something of which he was in complete ignorance might be unfair.

We came up with this solution. You can use what we call factors that relate to the life circumstances or life situation of a person as aggravating circumstances only—we tried to limit that very much—but only if it has an immediate relationship to the case.

The example we give is if someone is a computer expert and defrauds a bank, then you might mention the fact he was a computer expert as an aggravating circumstance. Only when there is a very, very close link between any of the life circumstances and the offence can you generally do it. Even if the link is not as close, you can use all of these circumstances, generally speaking, as mitigating circumstances.

• 1115

This seems to be the big problem, not to me, but to all commissions. I cited the case earlier about a native from the Arctic. You can imagine all kinds of cases, for instance, the one I mentioned about a woman who was the only support. Why should it not be mentioned as mitigating circumstances that she was the only support, she was female and she was divorced?

[*Traduction*]

J'aimerais que vous nous disiez ce que vous en pensez. Si ce ne sont pas là de bons exemples de circonstances atténuantes ou aggravantes, j'aimerais que vous nous disiez ce qui constitue de telles circonstances et ce qui doit entrer dans les rapports pré-sentenciels.

M. Brodeur: Il se trouve que nos commissions ce sont prononcées à cet égard. Ce qui saute aux yeux dans les directives qui ont été établies au Minnesota, c'est qu'enfin on a décidé d'éliminer la race ou le statut social comme considérations lors de la détermination de la sentence. C'est le genre de différence qu'on a toujours déploré et dont ont toujours été victimes les minorités. L'idée semble donc excellente à première vue.

Nous en avons discuté de notre côté et nous avons essayé de voir ce qui se passerait dans certains cas. Nous avons pu trouver de nombreuses circonstances où l'origine ethnique, par exemple, pouvait intervenir. Dans le cas d'autochtones de l'Arctique, par exemple, ils pouvaient très bien ne pas être au courant de la loi en cause. Devant un tribunal au Minnesota, le juge ne pourrait pas tenir compte du fait que ces personnes ont des antécédents différents. Il aurait les mains liées. Nous pouvons difficilement l'accepter.

Prenez d'autres facteurs comme la religion. Si la religion de quelqu'un lui permet d'avoir plusieurs épouses, et qu'il était accusé de bigamie devant un tribunal, le juge ne pourrait pas mentionner le fait qu'il est un arrivant récent, par exemple, et qu'il avait déjà trois épouses avant de venir.

Voilà des facteurs dont il faut tenir compte. On peut dire ce qu'on veut, incarcérer une personne pour un acte dont elle ignorait totalement qu'il était interdit est tout à fait injuste.

Nous avons décidé d'adopter la solution suivante. Nous sommes en faveur de l'utilisation de facteurs reliés aux circonstances personnelles comme facteurs aggravants seulement, nous avons essayé de limiter cette option le plus possible, s'il s'agit de facteurs directement pertinents à la cause.

Par exemple, nous disons qu'il est possible de mentionner comme facteur aggravant le fait que quelqu'un était expert dans le domaine de l'informatique lorsqu'il est accusé d'avoir fraudé une banque. Ledit facteur, cependant, doit avoir un lien très très étroit avec l'infraction qui est reprochée à la personne. Comme facteurs atténuants, ces facteurs peuvent être mentionnés plus souvent, même si le lien n'est pas aussi direct.

C'est un problème grave, non pas seulement en ce qui me concerne, mais en ce qui concerne toutes les commissions. J'ai parlé des autochtones de l'Arctique. Il y a un grand nombre d'hypothèses. Il peut s'agir d'une femme seule soutien de famille par exemple. Pourquoi le fait qu'elle est seule soutien de famille, qu'elle est femme et qu'elle est divorcée ne peut-il pas être mentionné comme circonstance atténuante?

[*Text*]

The solution is not to exclude all of them. You can use life circumstances as aggravating only if it has an immediate and very close relationship; otherwise you should not mention these things. You can use them as mitigating circumstances in just about all cases, provided that you can make a good point and the judge sees your point. He might reject all of these arguments. This is basically what we came up with.

Mr. Nicholson: The problem of judges setting sentences and taking into consideration the parole process has been mentioned. I think you mentioned examples where it is even brought out in the pre-sentence report. Some of the people you discussed it with, like the Crown attorney, mentioned this guy is going to be out on the street. Short of abolishing parole, what can we do about it? It is a problem because many people within the system would insist that some judges do not take it into consideration and others do. Others bump it up because they think the person will be out.

Dr. Brodeur: Short of abolishing parole, I do not think you can deal with the problem; this would be my answer.

Mr. Nicholson: Minnesota and these other examples that seem to be fresh in our mind since we were in Washington for several days last week. One of the things that was mentioned to us—and I do not say it just to flatter you or the Canadian Sentencing Commission—on several occasions from people representing different jurisdictions with the United States was that the book is being very well read; people seem to be very up on it and they are very impressed with the content of it. Thank you very much for your testimony.

Dr. Brodeur: I thank you for you comment.

Mr. Horner: Doctor, I found your comments very, very interesting, and I just have a few, short comments. First of all, in your comparison of doctors with pain and of judges with doctors, there are guidelines there also and you get variations there. A busy physician seeing patients may prescribe 50 milligrams twice a day and another one may prescribe 100 milligrams four times a day, and one may hospitalize for three days, another one for ten days. There are guidelines within medicine also.

I was surprised at your comments that 2% to 8% of crimes are. . . where did that figure come from?

Dr. Brodeur: I can send you some material. For instance, I think in the actual paper you can see this figure. Ashworth is making a general statement about England. You have had here in Canada a study made by the Law Reform Commission of Canada called "Studies in Diversion". It was made in a Toronto precinct, and this is

[*Translation*]

La solution ne consiste pas à exclure toutes les circonstances. Les circonstances personnelles doivent être considérées comme aggravantes seulement si elles ont un lien très direct avec la cause; autrement, elles doivent être ignorées. Par ailleurs, presque toutes les circonstances doivent être considérées comme circonstances atténuantes à condition qu'elles s'appliquent et que le juge soit d'accord. Il peut rejeter n'importe quel point. C'est l'orientation que nous avons décidé de prendre.

M. Nicholson: Il a déjà été question du problème des juges qui tiennent compte du processus des libérations conditionnelles lorsqu'ils prononcent leur sentence. Je pense que vous avez donné des exemples où même les rapports présentenciels en ont fait état. À un certain moment, le procureur de la Couronne s'est demandé comment éviter que telle ou telle personne se retrouve dans la rue sans qu'il soit nécessaire d'abolir le système de libérations conditionnelles. À l'intérieur du système, il y a des gens qui prétendent que certains juges tiennent compte de la libération conditionnelle et que d'autres n'en tiennent pas compte. Ailleurs, les gens s'en prennent au système de libérations conditionnelles parce qu'ils craignent l'élargissement.

M. Brodeur: Tant et aussi longtemps que le système de libérations conditionnelles existe, il est impossible de régler ce problème.

M. Nicholson: J'ai parlé de l'exemple du Minnesota et d'autres exemples aux États-Unis parce que je les ai frais à la mémoire. Nous avons passé plusieurs jours à Washington la semaine dernière. Soit dit en passant, nous avons beaucoup entendu parler de votre rapport, je ne le dis pas simplement pour vous flatter ou pour flatter la Commission canadienne sur la détermination de la peine. Il semble qu'il ait été lu par un grand nombre de personnes aux États-Unis et qu'il ait laissé une excellente impression. Merci beaucoup de votre témoignage.

M. Brodeur: Merci de vos bonnes paroles.

M. Horner: J'ai trouvé vos observations très, très intéressantes, et je n'aurais que quelques brèves questions à vous poser. D'abord, vous avez parlé des juges et des médecins. Dans le cas des médecins, vous avez mentionné la douleur. Il y a des différences à ce niveau également. Il y a des médecins très occupés qui peuvent prescrire 50 milligrammes de médicament deux fois par jour alors que d'autres peuvent en prescrire 100 milligrammes quatre fois par jour; il y en a qui peuvent hospitaliser un patient pendant trois jours, tandis que d'autres hospitaliseront le même patient pendant dix jours. Il y a des directives en ce qui concerne les médicins également.

J'ai été surpris de vous entendre dire que 2 à 8 p. 100 des crimes. . . D'où tirez-vous ces chiffres?

M. Brodeur: Je puis vous faire remettre de la documentation. En ce qui concerne ces chiffres, je pense qu'ils se trouvent directement dans le rapport. Ashworth parle de la situation en Angleterre. Ici au Canada, il y a une étude la Commission de réforme du droit au Canada intitulée *Étude sur les déjudiciarisation*. Elle a été

[*Texte*]

exactly the figure with which they are coming up. I have a photocopy of it for you and I am just going to write on it that it comes from "Studies in Diversion" and that it is a Canadian figure. I just want to give you it, not to convince you that I am not shooting the breeze, but to show they are sort of standards.

Mr. Horner: I think you would agree that probably the percentage rises with serious crimes and falls with the lesser crimes.

Dr. Brodeur: It seems reasonable to say that. I would have to have a breakdown. To give you an example, robbery is a serious crime. I am not sure that you have a very high percentage of robbers who eventually are charged. If you are talking about buglars, it falls down sometimes to less than 1%.

Mr. Horner: Yes. Yes, I am sure it does. Have there been or do you know of any studies done? You mentioned two facilities in the province of Quebec that have good rehabilitation facilities. Have there been any studies done showing the comparison of recidivism rates between these and other facilities?

• 1120

Dr. Brodeur: No, not really; not by our commission. Let me specify what I have just said. In the province of Quebec before the courts, if a lawyer is trying to put forth a rehabilitation argument for his client, he will try to suggest that his client be sent to one of these two institutions. That does not mean they are actually going to be rehabilitated if they are sent there. It does not mean that the programs are efficient. I was only making the point that if you want to follow this path, these are the institutions where you send the people. The mere fact that you send them there does not assure you that they are actually going to be rehabilitated.

Mr. Horner: But does it give them a better chance?

Dr. Brodeur: Yes, it gives them a better chance; whereas in other institutions they may have no chance at all.

Mr. Horner: Now, you say you believe in guidelines.

Dr. Brodeur: Yes, I do.

Mr. Horner: You made a statement that if you are interested in protection of the public, sometimes protection of the public can be accomplished by incarcerating and sometimes by not incarcerating. That sort of suits your guideline argument, or your guidelines are going to be very, very wide, are they not?

Dr. Brodeur: Yes. The commission does not believe that protection of the public should be the goal of sentencing. The protection to the public that is afforded by sentencing is very limited, and you generate expectation that the courts are not able to meet. This is not to say that we have rejected the protection of society. In our declaration we say that protection of the public is

[*Traduction*]

effectuée dans un quartier de Toronto. Ce sont exactement les chiffres qui ont été établis. J'ai une photocopie ici. Je vais inscrire «Étude sur la déjudiciarisation». Ces chiffres sont pour le Canada. Je vais vous la remettre parce que je ne veux pas que vous pensiez que j'ai inventé les chiffres.

M. Horner: Je suppose que vous êtes d'accord pour dire que le pourcentage augmente avec le degré de gravité du crime.

M. Brodeur: C'est possible. Il faudrait une ventilation. Le vol qualifié, par exemple, est un crime grave. Je ne sais pas cependant s'il y a un fort pourcentage de voleurs qui font l'objet d'accusations. En ce qui concerne le vol avec effraction, le pourcentage tombe parfois sous le 1 p. 100.

M. Horner: Je n'en doute pas. Y a-t-il eu des études à ce sujet et les connaissez-vous? Par ailleurs, vous avez mentionné deux établissements de la province du Québec qui ont de bons services de réadaptation. A-t-on fait des comparaisons en matière de récidivisme entre ces intitutions et d'autres?

M. Brodeur: Non, pas vraiment; pas notre commission, en tous les cas. Permettez-moi de préciser un peu. Dans la province de Québec, lorsqu'un avocat essaye de convaincre les juges de la réadaptabilité de son client, il demande en même temps que celui-ci soit confié à l'un ou l'autre de ces deux établissements. Ce qui ne veut pas dire, de façon certaine, que le détenu sera effectivement réintégré. Cela ne dit rien sur l'efficacité réelle des programmes. Je voulais simplement dire que dans ce genre de cas, c'est à ces établissements que l'on s'adresse. Mais rien ne garantit que le condamné sera effectivement réadapté.

M. Horner: Mais est-ce que cela lui donne au moins quelques chances?

M. Brodeur: Oui, cela augmente ses chances d'être réintégré; ce qui n'est pas le cas des autres établissements.

M. Horner: Vous dites croire en l'application de principes directeurs.

M. Brodeur: Oui.

M. Horner: Vous dites d'autre part que la protection du public passe parfois par l'incarcération, mais pas nécessairement. Cela correspond d'ailleurs à ce que vous dites en même temps sur l'application de directives, mais il faudra alors que celles-ci soient extrêmement souples, n'est-ce pas?

M. Brodeur: Oui. Mais la commission ne pense pas par ailleurs que l'application d'une sentence doive avoir pour but essentiel la protection du public. La sentence en elle-même n'est qu'une protection très limitée du public, il ne faudrait surtout pas susciter des espoirs que les tribunaux ne sont pas à même de satisfaire. Cela ne veut pas dire que nous laissions complètement tomber l'aspect

[*Text*]

the overall goal of the criminal justice system. I personally think that those who have the biggest part to play in protecting the public are the police, particularly with prevention programs, because after all the best protection is stopping the thing before it occurs. We have put this purpose on top of the system, saying that all its components should strive to achieve it to a certain extent, but the goal of sentencing itself, we call "promoting respect for the law".

Some people tend to trivialize a little bit. They say, what do you mean by promoting respect for the law? They say this because they do not know what happens in a society when the law literally disintegrates. When the law disintegrates, society sinks into chaos. This is happening in certain ghettos in the United States. Lately, I read an article in *The Globe and Mail* that came from the *New York Times*. This article reported that in one ghetto in Detroit, 270 children were killed by gunshot. This is more than all the murders in the province of Quebec, and that is only one ghetto.

When you have these examples, these descriptions, you know what it means to have a community that on the whole is law abiding. Even if you have a certain level of criminality, you have some sort of order, and the system can achieve this. Sentencing can prevent this complete breakdown.

When people think that promoting respect for the law is trivial, I would say to them, why do you not drive through Detroit for a little bit in your car?

Mr. Horner: No thanks.

Dr. Brodeur: If you did you would have some idea that we have to prevent that kind of breakdown.

That is the goal we have given to the sentencing judge, because we think that if it creates too big an expectation to say that sentencing can protect the public in all cases, it is a realistic expectation to believe that sentencing can prevent a breakdown of legal authority in our society. That is why we put protection of the public as a general goal for the system and respect for the authority of the law as that particular goal of sentencing, which is basically what I have called "social accountability". If you do something, you have to expect that some consequences are going to be imposed on you, and these consequences will be unpleasant. There is no denying that.

[*Translation*]

protection sociale. Dans notre déclaration nous disons que cette protection est un objectif global de l'ensemble du système de justice pénale. Mais personnellement, je pense que les acteurs essentiels de cette protection du public sont les polices, et notamment dans le cadre des programmes de prévention; après tout, la meilleure des protections est effectivement d'empêcher ce genre de choses d'arriver. L'objectif final est effectivement celui-là, tous les éléments du système devraient effectivement y concourir, mais la sentence elle-même a plutôt, à proprement parler, pour objectif ce que nous appelons «la promotion du respect de la loi».

Certaines personnes ont tendance à minimiser cet argument. Ils nous demandent: «Mais qu'est-ce que vous voulez dire exactement par là?» Cela, par simple ignorance de ce qu'il advient d'une société où le droit et la loi perdent littéralement toute force. Lorsque le pouvoir de la loi se désagrège, la société toute entière sombre dans le chaos. C'est ce que l'on voit se produire dans certains ghettos des États-Unis. Il n'y a pas si longtemps, j'ai lu un article dans le *Globe and Mail* qui avait été repris du *New York Times*. On y citait notamment le chiffre de 270 enfants qui avaient été tués par armes à feu dans un des ghettos de Detroit. Cela fait plus de meurtres que dans toute la province de Québec, et cela pour un seul de ces quartiers pauvres de Detroit.

Lorsque vous lisez ce genre de choses, vous comprenez ce que cela veut dire de vivre dans une société qui, en gros, respecte la loi. En dépit de l'existence d'une certaine criminalité, on peut dire qu'en gros l'ordre est maintenu, et c'est bien le rôle de tout ce dispositif. La sentence peut donc éviter cet effondrement complet du respect de la loi.

Et si certains pensent qu'il est peu important que nous travaillions à la promotion du respect de la loi, j'ai envie de leur proposer d'aller faire une petite promenade en voiture à travers Detroit.

M. Horner: Non merci.

M. Brodeur: Si vous y alliez, vous comprendriez que nous devons effectivement empêcher ce genre d'effondrement.

C'est le rôle que nous assignons au juge qui prononce la peine, étant donné qu'il nous paraît par ailleurs un peu présomptueux de s'attendre à ce que la sentence prononcée soit une protection absolue du public; il est par contre réaliste de lui assigner le rôle d'empêcher l'effondrement de l'autorité de la loi dans notre société. Voilà pourquoi la protection du public est pour nous un objectif général du système, alors que la sentence a pour objectif fondamental d'asseoir l'autorité de la loi, et c'est là que j'ai parlé de «responsabilité sociale». Cela veut dire ceci: Si vous commettez tel ou tel acte, vous devez vous attendre à en supporter les conséquences, et ces conséquences risquent d'être désagréables. Voilà quelque chose d'incontournable.

[*Texte*]

• 1125

Mr. Warner: Thank you very much. I like your term "social accountability"

Mr. Jepson: I appreciated so much your frankness this morning. As we deliberate on this whole matter, a word that we never hear is "punishment". It seems to be very distasteful, as we look at this whole situation. I am wondering what your thoughts are.

Dr. Brodeur: Actually, we deliberated quite a lot to use in our definition of sentencing the word "sanction" instead of "punishment". Here is the reason why. We think that a sentence has basically two features. One feature is that it is unpleasant and punitive. No doubt about that. The other feature is that it is coercive. Now what we believe is coercive applies to just about every sentence. I mean basically you have to do what the judge tells you do, but by using the word "punishment" instead of "sanction", you might entice people to inject more punitiveness into the system.

Let me give you an example. When we are talking among each other about punishment, basically we are not talking about a slap on the wrist or that kind of thing. When we are talking about punishment we are talking about a rather severe deprivation, either of money or freedom or something like that.

In our proposal you have community sanctions—fines, or community service order and all that. What we thought is if we labelled all of these "punishment" instead of "sanction", you might have people in corrections who would apply them in a more punitive way. You say something like, well, this person is doing community service, this is called "punishment" by the law. But, God, this guy is only painting a house, so why not tie his hand behind his back and he will do it with only one hand. At least it will be closer to our definition of "punishment". Of course, I mean this is only a caricature, but basically that was the rationale. All sanctions are coercive—

Mr. Jepson: You are talking marketing in terms of your wording.

Dr. Brodeur: I am talking about inflicting pain on people also. I mean, if you keep insisting that all of it has to be punishment, you will increase the pain that is inflicted on people. We believe that if you are talking about incarceration, there is no doubt that what we are talking about is punishment, but do remember that we claim that community sanctions are sanctions in their own right.

We want to establish a framework where you do not have a big sun which is "incarceration", and tiny little planets all circling around "incarceration". You have incarceration, which is one thing. You have community sanction, which is also another thing that is a sanction.

[*Traduction*]

M. Warner: Merci beaucoup. J'aime votre expression de «responsabilité sociale».

M. Jepson: J'apprécie beaucoup votre franchise. Je constate qu'au fil de notre dialogue le terme de «châtiment» n'apparaît jamais. Il semble que l'on répugne à l'utiliser. Qu'en pensez-vous?

M. Brodeur: Lorsque nous avons réfléchi à la définition que nous voulions donner à la notion de peine, nous avons préféré utiliser le terme de «sanction» plutôt que de «châtiment». Je vais vous expliquer pourquoi. Il y a deux aspects à considérer lorsqu'on parle de peine. Celle-ci comporte un aspect désagréable, c'est l'aspect punitif. Cela ne fait aucun doute. L'autre versant est celui de la coercition. Mais celle-ci concerne n'importe quelle forme de sentence. C'est-à-dire que vous êtes tenus de vous conformer à ce que le juge exige de vous, mais parler de châtiment au lieu de sanction accentuerait peut-être trop l'aspect punitif du dispositif.

Je vais vous citer un exemple. Lorsqu'il est question de châtiment, couramment, il ne s'agit pas d'une légère tape sur la main ou de ce genre de choses, mais plutôt de ce que l'on prive le coupable de quelque chose d'important, d'argent ou de liberté par exemple.

Notre proposition fait état de sanctions communautaires—d'amendes, ou de travaux d'utilité communautaire etc. Si l'on parlait de châtiment, au lieu de sanction, on risquerait d'amener les responsables de l'application de la peine à agir dans un esprit plus punitif. Telle ou telle personne serait condamnée à des travaux communautaires, mais comme le terme de châtiment apparaîtrait dans la loi, et si le condamné avait par exemple à peindre, on pourrait imaginer de rendre la chose plus difficile en l'obligeant à peindre d'une seule main et en lui attachant l'autre dans le dos. Voilà ce que serait peut-être alors, d'après nous, le contenu du terme châtiment. C'est un petit peu exagéré, mais je voulais que vous compreniez dans quel esprit nous sommes parvenus à cette conclusion. Les sanctions sont coercitives. . .

M. Jepson: Vous faites un petit peu la promotion de votre vocabulaire.

M. Brodeur: Je parle de l'aspect douloureux du châtiment. Mais trop insister sur cette notion de châtiment risque d'accroître les souffrances infligées. Lorsqu'il est question d'incarcération il ne fait aucun doute que c'est bien un châtiment, mais les peines communautaires n'en sont pas moins des sanctions.

Nous voudrions être sûrs qu'il n'y a pas d'un côté cette espèce de grand soleil noir qui s'appelle «l'incarcération», avec des tas de petites planètes en orbite autour. Il y a effectivement d'un côté l'incarcération, mais il y a aussi la sanction communautaire, qui est autre chose et qui est une sanction en elle-même.

[*Text*]

Mr. Jepson: Thank you for that answer. You know today I sense there is so much emphasis on rights, on the rights of the individual who is guilty, and there is seemingly less attention paid and focus on responsibility and accountability. We hear that the accused, that person who is found guilty, is a victim of his or her circumstances and is really not accountable for his or her actions. I am wondering what your feelings are.

Dr. Brodeur: We took a firm stand against saying that any offender is a victim of her or his circumstances. I can fully understand that in some cases that might be possible. For instance, I mean we have all seen *The Burning Bed*. A battered wife at some point might be pushed to assault or kill her husband. I would say these circumstances have to be recognized, but I would say again—

• 1130

Mr. Jepson: I think it is a given that crimes of passion and so on certainly have to be taken into consideration. But my sense in a broader way is that, as my colleagues discussed earlier, the circumstances of a person's racial background or ghetto background and so on diminish a person's accountability to society when they decide to take the law into their own hands.

Dr. Brodeur: I would really like to tackle this issue. My first remark was just a statement that it can happen. If you remember, I emphasized the fact that what the Canadian Sentencing Commission tried to do was establish a policy for the majority of cases, and it is a general statement.

I do not think you can have as a policy a general statement saying that offenders are victims of their circumstances and, following this principle, sentencing should be such and such. We start from a principle of accountability. At the sentencing level, the judge can either mitigate or aggravate, according to the circumstances. But if you want to have a sentencing system and you want to keep it, you cannot ground this system into a statement of the irresponsibility of offenders. If that is your ground, you have to abolish such a system.

So as a general statement of policy you have to say, yes, people are responsible for what they do; they should be accountable for what they do. But of course, this is not to say they should be crushed by the system, that they should be put in jail for more than 25 years and all that. We have proposals with regard to restraint. But again, the policy statement is a statement of social accountability. There is no doubt about that.

Mr. Jepson: In evaluations and judgments and comments in this whole area of sentencing, I see a real emphasis on the word "fairness". I wonder if we should be renaming the Minister the "minister of fairness" rather than the Minister of Justice. This is a recurring theme that my colleagues will tell you I persistently bring

[*Translation*]

M. Jepson: Merci pour cette réponse. J'ai effectivement souvent l'impression qu'aujourd'hui on met beaucoup l'accent sur les droits de l'individu, sur les droits du coupable, et que l'on oublie un petit peu la notion de responsabilité, le fait que l'on est comptable de ses actes. L'accusé, le coupable, entend-on souvent dire, serait victime des circonstances, et n'est pas véritablement responsable de ses actes. Qu'en pensez-vous?

M. Brodeur: Nous sommes fermement opposés à la thèse selon laquelle le coupable est victime des circonstances. Dans certains cas, peut-être. Nous avons tous vu *The Burning Bed*. Une femme battue peut effectivement en arriver à agresser ou même tuer son mari. On doit donc tenir compte des circonstances, mais je répète. . .

M. Jepson: Il est bien connu que les crimes passionnels etc. doivent effectivement être vus sous cet angle. Mais comme le disaient tout à l'heure mes collègues, j'ai l'impression que les circonstances sont invoquées, la situation de tel ou tel prévenu sur le plan racial, le fait qu'il habite le ghetto, pour atténuer sa responsabilité à l'égard de la société.

M. Brodeur: Je vais en profiter pour vous dire ce que j'en pense. J'ai d'abord dit qu'effectivement il peut arriver que les circonstances soient atténuantes. Si vous vous en souvenez bien, j'ai d'abord bien insisté sur le fait que la Commission canadienne sur la détermination de la peine avait d'abord essayé d'arrêter une politique concernant la majorité des cas, et c'est une prise de position de portée générale.

Or il n'est pas possible de prendre comme point de départ le principe général selon lequel les criminels seraient victimes des circonstances, et demander, en vertu de ce principe, que les peines soient prononcées en conséquence. Nous partons au contraire d'un principe de responsabilité. C'est ensuite au magistrat de juger en l'espèce, et de décider ou non des circonstances atténuantes. Mais le dispositif de la peine ne peut partir du principe que le coupable est irresponsable. S'il en était ainsi, c'est l'ensemble du système qui serait à abolir.

Le premier énoncé de portée générale est donc bien que les personnes sont responsables de leurs actes; c'est-à-dire qu'elles doivent pouvoir rendre compte de ce qu'elles font. Cela ne veut pas dire évidemment que l'on doive écraser l'individu, lui imposer des peines d'incarcération de plus de 25 ans etc. Nos propositions, à ce sujet, vont dans le sens de la modération. Mais la politique est d'emblée une politique de responsabilité sociale. Cela ne fait aucun doute.

M. Jepson: Dans les appréciations qui sont données, dans les jugements et les commentaires qui les accompagnent, je vois que l'on met beaucoup l'accent sur le terme d'équité. Est-ce qu'il faudrait alors parler de ministre de l'Équité, plutôt que de ministre de la Justice? Mes collègues vous diront que c'est une question que je

[*Texte*]

forward, but I still believe it gets to the ultimate problem. Fairness, once again, focuses on the "rights of the accused", whereas justice focuses on the accountability of the accused and the rights and protection of society as a whole. It disturbs me as I see the constant emphasis on "fairness" as opposed to justice. I would be interested in your comments.

Dr. Brodeur: By the way, one of the reasons people are always talking about fairness is that there is a famous book in the United States by John Rawls that defines justice by the word fairness. The title of his book is *Justice as Fairness*, so of course the idea has caught on.

With regard to justice, you seem to say something like, on the one hand, you would have fairness, you would have restraint, and this is on the side of the right of the offender. On the other hand, you have the rights of society, victims and all that, which you would call justice. At first blush it is a sound distinction, but what has to be seen is that justice is much more ambiguous, unclear, uncertain than we believe.

For instance, take this principle of proportionality. With our commissioners, we tried to order the offences and tried to decide at which level should they be put. Is this a maximum of nine years, of twelve, or six? All commissioners were practitioners of the penal system for a very long time—for instance, a chief judge—and it was an excruciatingly difficult job. Once we agree that there has to be accountability, there has to be justice, there remains the task of applying this principle in a reasonable way, in a humane way, and in a restraining way. Also, you need to apply the principle in such a way that you really protect the public.

• 1135

Crushing and damaging all offenders beyond reprieve is probably not a good way to protect society. All I am saying is that once we leave this heaven of ideas, where you have fairness and you have justice and then you have humanity and all that, and you get down to what you should do in particular cases, you will see that justice is a very, very broad guideline and needs to be specified by all kinds of principles.

Mr. Jepson: With respect, I fully understand what you are saying and I think there is a lot of merit to what you are saying, but I think you can also come to the same conclusion when you talk in terms of the word fairness and how it is perceived within the whole scheme of things as well. And I think that that same argument could be made for fairness.

Dr. Brodeur: Oh, yes, sure. That is a very broad guideline.

[*Traduction*]

pose souvent, et je crois que cela touche au noeud de l'ensemble du problème. L'équité, une fois de plus, met l'accent sur les droits de l'accusé, alors que la justice se concentre plutôt sur la notion de responsabilité, ainsi que sur les droits de la société et sur sa protection. Je suis donc un petit peu gêné de constater que l'on met beaucoup l'accent sur la notion d'équité plutôt que sur celle de justice. Qu'en pensez-vous?

M. Brodeur: Une des raisons pour laquelle on parle en permanence d'équité, c'est qu'il y a un ouvrage très connu aux États-Unis, où John Rawls, l'auteur, définit la justice par l'équité. Le titre de l'ouvrage *Justice as Fairness*, et l'idée évidemment a fait école.

Ce que vous nous dites c'est que d'un côté il y aurait une notion d'équité, et de modération, qui serait du côté du coupable. De l'autre côté il faut prendre en considération les droits de la société, des victimes, et c'est ce que vous appelez la justice. À première vue cela pourrait être défendable, mais en fait la notion de justice est beaucoup plus ambiguë, plus incertaine, et moins claire qu'on ne le pense souvent.

Prenez cette notion de proportionalité. Avec des commissaires, nous avons essayé de faire une hiérarchie des infractions, délits et crimes, en essayant de savoir quelle devrait être la peine appliquée. Faudrait-il un maximum de neuf ans, de douze, de six? Alors que tous les commissaires étaient depuis longtemps des spécialistes de droit pénal—nous avions par exemple un juge en chef—cela a été extrêmement difficile de fixer une échelle des peines. Une fois que nous sommes d'accord sur la notion de responsabilité, et de justice, il nous reste encore à nous entendre sur l'application du principe, qui doit être appliqué de façon raisonnable, humaine, dans le respect de la modération. Il faut aussi appliquer ce principe de façon telle que vous protégiez effectivement le public.

Ce n'est probablement pas une bonne manière de protéger la société que d'écraser et de détruire tous les délinquants au-delà de toute possibilité de les réchapper. Tout ce que je dis, c'est qu'une fois abandonnées toutes ces grandes idées, l'équité, la justice, l'humanité, et le reste, il faut en venir à décider quoi faire dans chaque cas, et c'est alors que l'on constate que la justice, c'est un idéal très vaste, qu'il faut préciser selon toute une gamme de principes.

M. Jepson: Je comprends parfaitement ce que vous voulez dire, et vos propos ne sont pas sans mérite; toutefois, j'aimerais vous faire remarquer qu'il est possible de tirer les mêmes conclusions lorsqu'il est question de ce qui est équitable et de la perception qu'on en a en général. Je pense qu'on pourrait faire valoir le même argument en ce qui concerne l'équité.

M. Brodeur: Oui, certainement. C'est très général.

[*Text*]

Mr. Redway: Professor, as the Research Director for the Canadian Sentencing Commission, I am most interested in seeing you here. I assume you had quite a hand in writing the report and that you agree wholeheartedly with the ideas in the report? Is that correct?

Dr. Brodeur: Reports are written by anonymous hands, but let us say that I do agree. . .

Mr. Redway: I see two of the anonymous hands in front of us.

My personal sense of the exercise that this committee is all about, or what it should be all about in my view, is to do something the public opinion polls say is not happening at the moment, and that is that the public has lost confidence in the criminal justice system, by and large. In your view, if we put into effect the recommendations of the Canadian Sentencing Commission, would that restore the confidence of the public in the criminal justice system?

Dr. Brodeur: You are aware that I would lose all credibility if I answered by a simple yes, so I will qualify.

Mr. Redway: Only in Question Period in the House of Commons, where asked whether you have stopped beating your wife: yes or no.

Dr. Brodeur: I think it would truly improve the situation, and I will cite one factor. It is not just a question of abolishing parole, which is something that is bound to have a lot of media coverage. That is one thing. What I am particularly interested in is that there will be a permanent sentencing commmission, and its task would be to give as much information as possible to the general public, and to consult at times with the public so that they can have an input in the system. That is one thing.

Another thing is that under the package of the Canadian Sentencing Commission, remember that Parliament has something to do. Parliament has a high visability. What I am driving at is that the public is not aware of what is going on, so if you want to improve the public's confidence in the system you have to do two things at the same time: you have to change the system, but you also have to make these changes fully known to the public, and you have to inform the public much better than it is now.

Again, one interesting feature of this package we are presenting is that this permanent commission. . . which is not a big thing, by the way. It will not develop into a super bureaucracy or anything like that. It is a rather smallish outfit, but its task is to have an ongoing relationship both with the public, different pressure groups and Parliament, so that sentencing will have a much greater visibility than it has now. Will that improve the situation? I think it is bound to. But if you ask me if that will solve all of our problems, I say let us see what is going to happen as things develop.

[*Translation*]

M. Redway: Monsieur le professeur, je suis très heureux de vous voir ici en votre qualité de directeur de la recherche à la Commission canadienne sur la détermination de la peine. Je présume que vous avez participé à la rédaction du rapport et que vous endossez pleinement les idées qui s'y trouvent, n'est-ce pas?

M. Brodeur: Ce sont des mains anonymes qui rédigent les rapports, mais disons que j'endosse. . .

M. Redway: Je vois deux mains anonymes ici devant nous.

Personnellement, j'estime que l'exercice auquel s'adonne notre Comité, ou tout au moins celui auquel il devrait s'adonner, est lié à ce que révèlent les sondages d'opinion sur les lacunes actuelles et sur la perte de confiance du public dans le régime de justice pénale. A votre avis, si nous donnions suite aux recommandations de la Commission canadienne sur la détermination de la peine, le public retrouverait-il sa confiance dans le régime de justice pénale?

M. Brodeur: Vous savez que si je m'en tiens simplement à un oui, je perdrai toute crédibilité; donc, je vais vous donner des précisions.

M. Redway: Il n'y a qu'à la période des questions à la Chambre des communes que, lorsqu'on vous demande si vous battez toujours votre femme, vous pouvez répondre par un oui ou un non.

M. Brodeur: La situation s'améliorerait de beaucoup, je pense, et je vous donnerai un exemple. Il ne s'agit pas simplement de mettre fin aux libérations conditionnelles, ce qui attirerait manifestement l'intérêt de la presse. C'est un aspect. Ce qui m'intéresse particulièrement, c'est la mise en place d'une commission permanente de la détermination de la peine dont le rôle consisterait à renseigner le grand public, dans toute la mesure du possible, à consulter à l'occasion le public, de sorte qu'il puisse avoir son mot à dire. C'est un aspect.

Ensuite, il y a le fait que la commission rappelle le rôle du Parlement. Celui-ci joue en effet un rôle de premier plan. Or, le public ne sait pas ce qui se passe et, donc, si vous voulez augmenter la confiance du public dans le régime, il vous faut prendre deux initiatives en même temps: vous devez modifier le régime, mais en expliquant pleinement ces modifications au public, et vous devez également beaucoup mieux informer le public qu'il ne l'est à l'heure actuelle.

Je tiens à le répéter, l'un des aspects intéressants de ce projet que nous recommandons, c'est que cette commission permanente. . . En passant, il ne s'agit pas d'un gros organisme. La commission ne se transformera pas en superbureaucratie ni rien du genre. C'est plutôt modeste comme organisme, mais sa tâche consisterait à maintenir des relations suivies avec le public, différents groupes de pression et le Parlement, de sorte que l'application de la peine soit beaucoup plus visible qu'elle ne l'est actuellement. La situation s'en trouvera-t-elle améliorée? Je pense que, forcément, ce sera le cas. Quant

[*Texte*]

• 1140

But to answer your question, I think it will significantly improve things, particularly because it addresses the question of the visibility of sentencing. Sentencing right now is totally misunderstood by the public.

Mr. Redway: About the aspect of public information and the role of a permanent sentencing commission in assisting that, would you see the role of the commission, for instance every time a newspaper has a sensational headline about what appears to be a modest sentence for a heinous crime, as being that of taking issue with that publicly? How would you see them treating that to create this atmosphere of more information?

Dr. Brodeur: First of all, I really think the press is a sacred cow in our society, and if the sentencing commission took issue, generally speaking, every time you have reporting that is below ethical standards, you would have 10 articles saying the sentencing commission is against freedom of the press and all these guys should be fired.

The Chairman: You sure would have a big bureaucrary.

Dr. Brodeur: Let me talk from experience. Recently there was an article in the Ottawa *Citizen* saying. . . well, it started—and I am always jittery about these starts—with: these guys who wrote the report, their ignorance was unfathomable; how can they do that?

Mr. Nicholson: Tell us more.

Dr. Brodeur: How could they propose that any offender should be released after having served 25% of his or her sentence and having spent 75% outside of jail. And that is the exact opposite of what we are proposing. We are proposing 75% inside and 25% outside. They just turned it around.

Even if there is no permanent sentencing commission, you still have *x* of that tiny commission that produced the report. . . one of them is here, and I am here too, and Gillian eventually wrote to the Ottawa *Citizen*, saying this was a mockery of information. In some cases you do it when it is too big.

But to give a fuller answer, instead of going case by case, in a permanent sentencing commission you could do as we did at the commission: have a general study of the reporting of sentencing, and then issue a report where you state your claim and you say, well, look at what you are doing; basically you are only reporting sentences you think are too lenient; that is what you are doing; what about this kind of thing and this kind of thing? The

[*Traduction*]

à savoir si cela réglera tous nos problèmes, je dois dire qu'il faudra attendre le cours des événements.

Pour revenir à votre question, je pense que cela améliorerait les choses de façon marquée, surtout du point de vue de la visibilité des peines. A l'heure actuelle, le public ne comprend vraiment rien à l'application de la peine.

M. Redway: En ce qui concerne l'information du public et le rôle qu'une commission permanente de la détermination de la peine pourrait jouer, envisagez-vous par exemple, chaque fois qu'un journal publie une manchette sur ce qui semble une peine modeste par rapport au crime hideux commis, que la commission pourrait s'en plaindre publiquement? Comment la commission devrait-elle s'y prendre pour créer cette atmosphère favorable à une information plus complète?

M. Brodeur: Tout d'abord, je pense vraiment que dans notre société, la presse est une vache sacrée et que si la commission se plaignait, d'une façon générale, chaque fois qu'un reportage ne rencontre pas les normes professionnelles, vous verriez 10 articles dans lesquels on prétendrait que la commission s'oppose à la liberté de la presse et qu'il faut congédier tous ses membres.

Le président: Il vous faudrait toute une bureaucratie.

M. Brodeur: Je vous fais part de mon expérience. Récemment, le *Citizen* d'Ottawa a publié un article où, tout de suite au début—et je suis toujours inquiet lorsque je vois ce genre de début—on disait: les auteurs du rapport sont d'une ignorance inimaginable; comment est-ce possible?

M. Nicholson: Et encore!

M. Brodeur: Comment pouvaient-ils proposer de libérer un détenu après qu'il eut purgé 25 p. 100 de sa peine et passé 75 p. 100 du temps hors de prison? Or, ce que nous proposons, c'est exactement le contraire. Nous proposons 75 p. 100 en prison et 25 p. 100 à l'extérieur. Le journal a tout simplement renversé la chose.

Même s'il n'y avait aucune commission permanente, il resterait quand même un nombre *x* de membres de la petite commission qui a rédigé le rapport. . . l'un est ici, je suis ici aussi, et Gillian a fini par écrire au *Citizen* d'Ottawa pour leur dire: vous travestissez l'information. Dans certains cas, il faut intervenir parce que c'est trop flagrant.

Pour vous répondre plus pleinement, au lieu de procéder cas par cas, une commission permanente pourrait faire ce que nous avons fait: une étude générale des articles sur les peines, et ensuite publier un rapport qui dit: écoutez, voyez ce que vous faites; essentiellement, vous ne faites que parler des peines que vous trouvez trop clémentes; pourquoi ne parlez-vous pas de ceci et de cela? Quelques personnes liraient peut-être le rapport et

[*Text*]

report might be read by a certain number of people and it might sound the alarm about a particular kind of reporting.

I think this way of dealing with things would be not really efficient, but at least it would be better than having an endless battle with the press, which as you all know you always end up losing.

Mr. Redway: So in a nutshell you would say better information on sentencing is the way to restore public confidence in the system.

Dr. Brodeur: Plus changing the system. You change the system, but better information is absolutely vital.

Mr. Redway: The changes the commission is recommending are also essential, in your view, to restoring public confidence.

Dr. Brodeur: Yes, these changes, plus a high profile for these changes.

The Chairman: Thank you. This has been a very good exchange and we could go on a lot longer, but we will have the benefit of your attendance before us again when the commission appears in a couple of weeks. We look forward to that.

Je remercie le professeur Brodeur pour son témoignage assez impressionnant.

M. Brodeur: Je vous remercie beaucoup de m'avoir écouté jusqu'à la fin. Je trouve que la discussion a été extrêmement intéressante.

The Chairman: We are now going in camera.

[*Translation*]

s'inquiéteraient de voir ce genre de compte rendu dans la presse.

Ce ne serait peut-être pas la façon la plus efficace d'aborder le problème, mais au moins, ce serait préférable à un débat sans fin avec la presse dont on ne saurait que sortir perdants, comme vous le savez tous.

M. Redway: Donc, en bref, vous dites qu'il faut de meilleurs renseignements sur les peines si l'on veut regagner la confiance du public dans le régime.

M. Brodeur: Il faut également modifier le régime. Il faut modifier le régime, mais il est absolument essentiel de mieux informer le public.

M. Redway: Les modifications que propose la commission seraient, à votre avis, également essentielles si l'on veut regagner la confiance du public.

M. Brodeur: Oui, il faut des changements, et il faut les crier sur les toits.

Le président: Merci. Le dialogue a été des plus intéressants, et nous pourrions continuer encore longtemps, mais nous aurons le plaisir de vous revoir lorsque les membres de la commission comparaîtront ici dans quelques semaines. Nous avons hâte.

I would like to thank Prof. Brodeur for a most impressive presentation.

Dr. Brodeur: Thank you very much for listening to me right to the end. I think the discussion was most interesting.

Le président: Nous continuons maintenant à huis clos.

R XC33-1 1288 10222625
TORONTO UNIV MU7755 1-FT
LIBRARY SERIALS DEPT

TORONTO
ON M5S 1A5

Canada Post Postage paid / Postes Canada Port payé
Book rate / Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the University of Ottawa:

Dr. Justin Ciale, Director, Department of Criminology.

From the University of Montreal:

Dr. Jean-Paul Brodeur, School of Criminology.

TÉMOINS

De l'Université d'Ottawa:

M. Justin Ciale, directeur, Département de criminologie.

De l'Université de Montréal:

M. Jean-Paul Brodeur, École de criminologie.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

J76

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 34

Tuesday, February 2, 1988

Chairman: David Daubney

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 34

Le mardi 2 février 1988

Président: David Daubney

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Justice and Solicitor General

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system

CONCERNANT:

Conformément avec son mandat en vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude de la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et les aspects relatifs du système correctionnel

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LIBRARY

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL

Chairman: David Daubney

Vice-Chairman: Rob Nicholson

Members

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Luke Morton
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

Président: David Daubney

Vice-président: Rob Nicholson

Membres

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité
Luke Morton

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 2, 1988
(62)

[*Text*]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met in Room 208 West Block at 9:35 o'clock a.m., this day, the Chairman, David Daubney, presiding.

Members of the Committee present: David Daubney, Jim Jepson, Allan Lawrence and Rob Nicholson.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Marlene Koehler, Research Officer.

Witnesses: *From the University of Ottawa*: Dr. Irvin Waller, Department of Criminology. *From the University of Montreal*: Dr. Micheline Baril, School of Criminology.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

Dr. Waller made a statement and answered questions.

Dr. Baril made a statement and answered questions.

At 11:00 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:10 o'clock a.m., the sitting resumed.

At 12:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Luke Morton
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 2 FÉVRIER 1988
(62)

[*Traduction*]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit aujourd'hui à 9 h 35, dans la pièce 208 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence de David Daubney, (*président*).

Membres du Comité présents: David Daubney, Jim Jepson, Allan Lawrence et Rob Nicholson.

Aussi présente: *De la Bibliothèque du Parlement*: Marlene Koehler, attachée de recherche.

Témoins: *De l'Université d'Ottawa*: Irvin Waller, département de criminologie. *De l'Université de Montréal*: Micheline Baril, École de criminologie.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité examine de nouveau la question de la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et les aspects connexes du système correctionnel.

M. Waller fait une déclaration et répond aux questions.

M^me^ Baril fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 heures, le Comité interrompt les travaux.

À 11 h 10, le Comité reprend les travaux.

À midi, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Luke Morton

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Tuesday, February 2, 1988

• 0938

The Chairman: Good morning. I am pleased to call the meeting to order. Today we are continuing, pursuant to Standing Order 96(2), our consideration of our committee's inquiry into sentencing, conditional release, and related aspects of the correctional system. I am very happy to welcome today from the Criminology Department of the University of Ottawa Professor Irvin Waller, who is well known for his work in the area of victims and crime prevention.

Professor Irvin Waller (Department of Criminology, University of Ottawa): I am going to focus on three issues this morning. I am first of all going to try to focus on what Canada could be doing about the crime problem. I am secondly going to be focusing on what it could be doing within the correctional system about the crime problem. Thirdly, I am going to focus on what could be done for victims within the correctional system, within the sentencing and parole systems.

I wanted to start by saying a few things about myself, then something about the crime situation in Canada, and then to focus on those three issues. I am a professor of criminology at the University of Ottawa, and presently secretary general of the World Society of Victimology. While you mentioned that I have had a long-term interest in victims, I think it is important to note that I am the author of the major published evaluation of the penitentiary and parole system in Canada, an evaluation that was done in the early 1970s. There have not been replications or attempts to do similar evaluations since then. In my view, nobody has taken the action that was suggested by that study, and that is going to be quite a strong theme in what I am saying this morning. Our crime policy in Canada has not been taking notice of the research and what is known about crime, and that is the reason we are in the mess we are in now.

You are the last in a long series of committees in the last 30 years that have looked at prison and parole issues in Canada, and I am sure I am not the first to tell you that. One goes back to 1958, when the Parole Act was introduced. We saw quite a major change, from a ticket-of-leave system and a remission system to a new parole system. The first 10 years of the Parole Board were reasonably uneventful in terms of public inquiries. The last 20 years have seen an inquiry almost every year, or at least every 2 years, reporting on one or another aspect of the sentencing and parole system, very much concurring in the sorts of findings of the sentencing commission, and in many cases concurring in some of the recommendations of the sentencing system.

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mardi 2 février 1988

Le président: Bonjour. Il me fait plaisir d'ouvrir la séance. Conformément à l'article 96(2) du Règlement, nous poursuivons aujourd'hui l'examen de l'application de la peine, de la libération conditionnelle et des questions connexes du système correctionnel. J'ai le plaisir de souhaiter la bienvenue au professeur Irvin Waller, de la Faculté de criminologie de l'Université d'Ottawa, qui est bien connu pour son travail dans le domaine des victimes et de la prévention du crime.

M. Irvin Waller (professeur, Faculté de criminologie, Université d'Ottawa): Je vais essayer de développer trois grandes idées ce matin. Je vais d'abord parler des mesures que le Canada pourrait prendre pour résoudre le problème du crime. Je vais ensuite aborder le rôle du système correctionnel en la matière. Enfin, je vais examiner ce qui pourrait être fait pour les victimes à l'intérieur du système correctionnel, du système d'application de la peine et de libération conditionnelle.

Auparavant, je vais essayer de vous donner quelques renseignements sur ma personne et de faire le point sur la situation du crime actuellement au Canada. Je suis professeur de criminologie à l'Université d'Ottawa, et aussi secrétaire général de la Société mondiale de victimologie. Vous avez mentionné le fait, monsieur le président, que je m'intéressais depuis longtemps au sort des victimes, mais je vous fais également remarquer que je suis l'auteur d'une évaluation d'envergure du système d'incarcération et de libération conditionnelle au Canada. Cette évaluation, effectuée au début des années 1970, a été publiée et il n'y a pas eu d'évaluation semblable depuis. Les recommandations n'ont pas été suivies, et c'est un thème sur lequel je reviendrai à plusieurs reprises au cours de matinée. De façon générale, nos politiques sur le crime au Canada ne tiennent pas compte de la recherche et des connaissances en la matière et c'est la raison pour laquelle nous sommes en si mauvaise posture actuellement.

Vous êtes le dernier en date d'une longue série de comités qui ont examiné les systèmes d'incarcération et de libération conditionnelle au Canada au cours des 30 dernières années. Je suis sûr que je ne suis pas le premier à vous le faire remarquer. Il faut remonter à l'introduction de la Loi sur la libération conditionnelle des détenus en 1958. Le système de libération conditionnelle représentait un changement radical par rapport à l'ancien système d'élargissement et de remise de la peine. Les 10 premières années d'existence de la Commission nationale des libérations conditionnelles se sont passées à peu près sans incidents, du moins de nature à entraîner des enquêtes publiques. Au cours des 20 dernières années, cependant, il y a eu une enquête

[*Texte*]

[*Traduction*]

publique tous les deux ans sinon tous les ans, relativement à un aspect ou à un autre de l'application de la peine ou du système des libérations conditionnelles. Toutes ces enquêtes sont parvenues à peu près aux mêmes conclusions que la Commission de détermination de la peine et dans bien des cas, débouchaient sur les mêmes recommandations.

• 0940

In the last 30 years in Canada the crime rates have tripled. In 1958 you in your household might have been a victim of a burglary once in your lifetime. Today you can expect to be a victim three to four times in your lifetime. The murder rates have doubled. The assault rates have tripled. To make these matters worse, the expenditures on criminal justice have also gone up, dramatically. The number of police officers in Canada has doubled. The number of prison officers in Canada has doubled. We have built more capacity in our prison system in Canada in the last 15 years than in the whole of previous Canadian history.

Au cours des 30 dernières années, le taux de criminalité a triplé au Canada. En 1958, vous pouviez vous attendre à être victime d'un vol avec effraction chez vous une fois au cours de votre vie. Maintenant, vous pouvez vous attendre à en être victime 3 ou 4 fois au cours de votre vie. Le taux des meurtres a doublé. Le taux des voies de fait a triplé. Qui plus est, les dépenses du système de justice pénale se sont accrues de façon spectaculaire. Le nombre de policiers a doublé au Canada. Le nombre d'agents correctionnels a également doublé. Nous avons construit plus d'établissements pénitentiaires au Canada ces 15 dernières années qu'au cours de toute la période précédente.

If you put those dramatic rises in crime rates alongside those I think dramatic rises in expenditures, then I think we should be asking ourselves here today why, and what is it we could be doing with those resources that might in some way do something about those rises in crime. Crime rates are not just statistics. They mean for individual Canadians, for individual Canadian families, for young and old, for men and women, often dramatic changes in their lives—not just losses of property, not just the occasional injury, but often a withdrawal from the workplace, a withdrawal from their families, a desire to move out of cities and move away from that problem.

Si nous examinons côte à côte l'augmentation spectaculaire du taux de criminalité et la montée en flèche des dépenses, nous devons nous demander quelles en sont les causes, et quelles sont les mesures que nous devons prendre pour utiliser nos ressources à meilleur escient. Le taux de criminalité n'est pas seulement un chiffre. Il implique pour de nombreux Canadiens, des familles canadiennes, des personnes jeunes et âgées, des hommes et des femmes, des tournants parfois dramatiques dans leur vie, non pas seulement des dommages aux biens ou des blessures corporelles, mais des pertes d'emploi, des dislocations familiales, des déménagements en vue de s'éloigner du problème.

Those committees over the last 30 years have done nothing about the root causes of those problems. They have occasionally made suggestions about tinkering with the Criminal Code, tinkering with the prison and parole system, but certainly nothing that has led to the sort of action that I think the problem requires. We could, in Canada, if we wanted to, for a relatively small expenditure of money, substantially less than the rate of increase in inflation on our huge criminal justice budget of approximately $7 billion, relatively easily reduce the number of break-and-enter victims from some 300,000 to 150,000 to 200,000. I would be happy to explain how later on, if this is of interest to the committee. We could have a major impact on family violence. We could, over time, have a significant effect on the rates of violent crime in this country.

Les comités qui se sont succédé au cours des 30 dernières années n'ont rien fait pour s'attaquer à la racine du mal. Ils ont parfois tenté de rafistoler le Code criminel, les systèmes d'incarcération et de libération conditionnelle, mais ils n'ont jamais attaqué de front le problème. Or, si nous le voulions au Canada, pour une somme d'argent relativement faible, en tout cas beaucoup moins que ce que représente le taux d'inflation de notre budget monstre d'environ 7 milliards de dollars pour la justice pénale, nous pourrions réduire assez facilement le nombre d'introductions par effraction de 300,000 à 150,000 ou 200,000. Je pourrais m'expliquer davantage à ce sujet si le comité en voyait l'utilité. Nous pourrions agir de façon significative sur la violence familiale. Avec le temps, nous pourrions influer de façon considérable sur le taux de crimes violents au pays.

What this would require is a serious commitment by the federal and provincial governments to try to reduce crime, and not just to prosecute the offenders. That means if we were to take the fashionable offence of drunk driving, it would not be just a question of producing statistics on the number of people who were or who were not arrested over the Christmas period—by the way, the

Il nous faudrait pour y arriver un engagement ferme de la part du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, non seulement dans la poursuite des contrevenants. En ce qui concerne l'infraction de conduite en état d'ivresse, par exemple, qui est actuellement fort à la mode, il ne s'agirait pas seulement de produire des statistiques sur le nombre de personnes

[*Text*]

period over the last 20 years that has been traditionally the lowest in drunk-driving deaths—but it would be looking at the effect on drunk-driving deaths during the whole of the year, and particularly during the summer, when your teenage children and mine are most at risk of getting killed on the road.

So what I am hoping this committee may be able to do among its recommendations relating to sentencing and parole is make the governments of this country and the Canadian public aware that crime is not an intractable problem, but something where we can in fact reduce the incidence of loss, injury, and emotional trauma by going about it not just based on hunch and personal experience and the views of one special interest group, but looking at the real problems, the factors that lie behind it and seeing what we can do to implement it.

• 0945

There are countries—I am thinking particularly of France—where at long last governments have said they do not just want to enforce the criminal, but want to try to reduce victimization and try to prevent crime. They are trying to do it. It is long overdue, but we tried to do the same thing.

That leads me to one of your terms of reference, the objectives of sentencing and what they should be. It is particularly disappointing to see that the Canadian Sentencing Commission did not see protection of society while respecting justice for offenders and victims of a community as the primary objective of a sentencing and correction system.

The analysis done for the Canadian Sentencing Commission is very impressive. Unfortunately, their recommendations do not always follow from their analysis. If one looks at the opinion poll surveys in the back of the Canadian Sentencing Commission's report, one will see that the Canadian public is concerned about protection. They expect measures outside the criminal justice system to be taken to try to ensure some reduction and control in crime.

I particularly bring to your attention the possibility that we might see in the Criminal Code a statement that the overall objectives of criminal justice in Canada and of the enforcement of the criminal law is the protection of the Canadian public. I do not deny that there has been terrorist action in Canada and that there is some need to protect the respect for the law. It is the phrasing used by the Canadian Sentencing Commission. The Canadian public is primarily concerned today, fortunately or unfortunately, with common crime, robbery, rape,

[*Translation*]

arrêtées ou non pendant les fêtes de Noël. Soit dit en passant, au cours des 20 dernières années, c'est la période au cours de laquelle il y a toujours eu le moins de morts dues à la conduite en état d'ivresse. Il faudrait voir quelles sont les morts dues à la conduite en état d'ivresse toute l'année durant, et en particulier au cours de l'été, alors que vos adolescents et les miens risquent d'être tués sur la route.

J'espère donc que le Comité, dans ses recommandations sur l'application de la peine et la libération conditionnelle, pourrait persuader les gouvernements de ce pays ainsi que le public canadien que le crime n'est pas un problème insoluble et qu'il est possible de réduire l'incidence des dommages matériels, des blessures corporelles et des chocs émotifs, non seulement en se fiant à l'intuition, à l'expérience personnelle ou aux vues des groupes d'intérêts particuliers, mais également par un examen objectif des problèmes réels, et des facteurs qui agissent sur la situation, examen suivi des mesures appropriées.

Il y a des pays, je songe en particulier à la France, où le gouvernement a finalement décidé de ne pas seulement faire respecter le Code criminel, mais également de réduire la victimisation et de prévenir le crime. En tout cas, ils travaillent en ce sens et nous devrions essayer de faire la même chose après tout le temps que nous avons perdu.

Ce qui m'amène à la partie de votre mandat qui traite des objectifs réels de l'application de la peine. Il est particulièrement décevant de constater que la Commission canadienne sur la détermination de la peine n'a pas jugé bon de faire de la protection de la société, au même titre que le respect de la justice pour les contrevenants et les victimes dans la collectivité, l'objectif principal de l'application de la peine et du système correctionnel.

L'analyse qui est effectuée pour la Commission canadienne sur la détermination de la peine est fort impressionnante. Malheureusement, ses recommandations n'en sont pas toujours la suite logique. Il n'y a qu'à voir le relevé des sondages d'opinion publique à la fin du rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine pour se rendre compte que le public canadien est préoccupé par la question de la protection. Il souhaite que des mesures soient prises en dehors du système de justice pénale pour combattre le crime.

J'attire en particulier votre attention sur la possibilité d'une proclamation dans le Code criminel voulant que l'objectif premier du système de justice pénale au Canada et de l'application du Code criminel soit la protection du public canadien. J'admets qu'il y a eu des actes terroristes au Canada et qu'il y a lieu de faire respecter la loi à cet égard. C'est la formule utilisée par la Commission canadienne sur la détermination de la peine. Il reste que le public canadien, à tort ou à raison, est particulièrement préoccupé de nos jours par les crimes de droit commun,

[*Texte*]

murder and break-ins. Those are the sorts of things they could be protected from if we chose to do it.

My second point relates to the parole system. The Canadian Sentencing Commission's report says there has been no achievement in reducing the likelihood of recidivism of offenders who go through the prison and parole system. I would agree with them.

The work I did in the late 1960s and early 1970s was on the Kingston area penitentiaries and some 400 inmates who were released from those penitentiaries into the community. It demonstrated amply that, with the possible exception of training in institutions, there were no problems that had or were likely to have an effect on men released back in the community. To me it seems essential that we re-establish reducing the likelihood of recidivism as one objective, if not the main objective, of any prison, parole or probation system we have in Canada.

Even in Iran people will be released back into the streets. Whatever measures are used in Canada and however short or long our prison sentences, people will still be released from those prisons. In my view, the people in Canada are seriously concerned about whether those people are likely to go back to violent offences and property offences that affect them in their own homes.

In the late 1960s and early 1970s some politicians talked about the rehabilitative ideal. If one looks at the resources devoted to the rehabilitative ideal in Canada, as in many other countries, it is clear that no serious attempt was made to try to reduce the likelihood of recidivism.

Money devoted to prison construction in Canada was not devoted to improving rehabilitation programs in institutions, but to improving security in prisons. Increases in numbers of employees of the correction system were not devoted to trying to make inmates less likely to be involved in offences after release, but to better security.

• 0950

There is no industry in Canada in this day and age where while one is investing in capital equipment one is also increasing the number of staff to do the same thing. I think this fact has not been faced by parliamentarians of Canada. It has been pointed out in a number of reports, including the Auditor General's reports in the late 1970s, and it is very, very important.

We have allowed the correction system to grow at a dramatic rate, primarily to provide better security during the time the person is in the institution. Now, it may be legitimate to protect the lives of people in institutions, be they inmates or guards, but it is not acceptable to the

[*Traduction*]

les vols qualifiés, les viols, les meurtres et les introductions par effraction. Et le public pourrait être protégé contre ces crimes.

Passons maintenant au système de libération conditionnelle. La Commission canadienne sur la détermination de la peine relève dans son rapport qu'on n'a pas réussi à réduire le risque de récidive chez les contrevenants qui sont passés par le système d'incarcération et de libération conditionnelle. Je suis d'accord avec cette conclusion.

L'étude que j'ai effectuée à la fin des années 1960 et au début des années 1970 visait les pénitenciers de la région de Kingston et portait sur quelque 400 détenus de ces pénitenciers qui avaient été relâchés dans la collectivité. Elle démontrait facilement que sauf pour ce qui était de la formation au sein de l'établissement, il n'y avait pas de problèmes qui risquaient d'influer sur la remise en liberté des détenus dans la collectivité. Il me semble essentiel de rétablir la réduction du risque de récidive comme l'un des objectifs principaux, sinon l'objectif principal, de tout système d'incarcération et de libération conditionnelle au Canada.

Même en Iran, les détenus sont remis en liberté à un certain moment. Quelles que soient les mesures que nous prenons au Canada et quelle que soit la durée des peines d'emprisonnement, il y a toujours des gens qui sortent des prisons. À mon avis, la population est très préoccupée par la possibilité que ces gens recommencent leurs agressions à l'endroit de la personne ou des biens.

À la fin des années 1960 et au début des années 1970, il y avait des hommes politiques qui parlaient de l'idéal de la réadaptation. À en juger par les ressources qui ont été consacrées à la poursuite de cet idéal au Canada et dans bien d'autres pays, il est clair qu'on n'a pas tenté sérieusement de réduire le risque de récidive.

Les fonds qui ont été consacrés à la construction de pénitenciers au Canada n'ont guère servi à améliorer les dispositifs de réadaptation à l'intérieur des murs; ils ont surtout servi à améliorer la sécurité des pénitenciers. Les agents correctionnels qui ont été ajoutés au système n'avaient pas pour but de rendre les détenus moins aptes à recommencer leurs activités criminelles à leur libération, mais d'améliorer la sécurité.

Il n'a pas d'industrie au Canada à notre époque qui en même temps augmente l'équipement et le personnel pour faire la même chose. Les parlementaires ne se sont pas encore rendu compte de cette situation. Elle a pourtant été signalée dans de nombreux rapports, dont ceux de l'auditeur général à la fin des années 1970, et elle est pourtant très révélatrice.

Nous avons permis une croissance extraordinaire du système correctionnel, mais seulement pour améliorer la sécurité lorsque les détenus se trouvent dans les établissements. Il était indiqué d'essayer de protéger la vie des gens qui se trouvent dans les établissements, qu'ils

[*Text*]

people who have to deal with those offenders after they are released in the community.

You probably had dollar figures given to you showing expenditures for a person in the institution and after a person is in the community. Those figures may be more up to date than mine, but my understanding is that without counting the capital costs of building a prison cell in Canada, at the federal level we are spending something in the order of $45,000 a year to keep a person in an institution.

I do not think this is the frightening statistic. I think the frightening statistic is the same male—because they are mostly males—who had probably spent most of his time in a training school before going into the institution. . . These are not first offenders; they are only first offenders in Canada because we do not admit to their juvenile records, perhaps rightly. When that young male—not so bad intelligence, behind in school, a long life in the training school, problems with alcohol and problems with drugs—goes into the institution and when he is released back into the community, we are only prepared to devote $5,000 to 6,000 to supervise that person on the street. We expect a parole or mandatory supervision system to somehow protect us from this person who has had this sort of life history.

We have known this certainly for 15 years, if not longer, but we have not chosen to put money into those community programs where it is possible to make a difference to the person's employment history, to how he deals with alcohol, to what he does with his aggression, and to what he does with his family.

A second major point is that we should not be looking at whether we are going to abolish or reform the National Parole Board. It is not the National Parole Board that is the problem; the problem is the distribution of resources to do something in the institutions and in the community for the persons who are sentenced there.

I would like to move to my third point, which is basically the issue of the role of victims. I prepared one of the reports for the Canadian Sentencing Commission, specifically on the issue of victims. In general terms I am in agreement with the recommendations of the Canadian Sentencing Commission in the victim area. However, I would have liked to have seen in the guidelines and in the recommendations from the Canadian Sentencing Commission a much greater emphasis placed on reparation for the less serious offences. I think the Canadian Sentencing Commission basically looked at prison as the main way of responding to offenders.

While there are some alternatives that we should be encouraging, I would like to see restitution as proposed in

[*Translation*]

soient détenus ou gardiens, mais il y a également les gens qui ont affaire avec les contrevenants une fois qu'ils ont été relâchés.

On vous a probablement cité des chiffres de ce que cela coûte pour s'occuper d'une personne en établissement et au-dehors une fois qu'elle a été relâchée. Les chiffres que vous avez entendus sont peut-être plus à jour que les miens, mais je crois comprendre que sans les immobilisations, les dépenses pour la construction des pénitenciers, un détenu dans un établissement fédéral coûte environ 45 mille dollars par année.

En ce qui me concerne, ce n'est pas là le chiffre le plus inquiétant. Le chiffre le plus inquiétant est que pour le même homme, parce qu'il s'agit surtout d'hommes, qui est probablement passé par les centres d'éducation surveillés avant de se retrouver en prison. . . il ne s'agit pas d'hommes qui en sont à leur premier délit; si c'est leur premier délit, c'est parce qu'au Canada les délits qu'ils ont commis alors qu'ils étaient jeunes ne comptent pas et c'est peut-être bien ainsi. Lorsque ces jeunes hommes qui sont peut-être intelligents, mais qui ont eu des problèmes à l'école, qui ont passé du temps dans des centres d'éducation surveillés, qui ont des problèmes d'alcool et de drogues, sortent des établissements, nous ne sommes prêts qu'à leur consacrer 5,000 ou 6,000$ pour les surveiller dans la collectivité. Et nous nous attendons à ce que le système de libération conditionnelle et de surveillance obligatoire nous protège contre ces jeunes hommes et leur lourd passé.

Nous sommes au courant de cette situation depuis au moins 15 ans, mais nous n'avons pas encore décidé d'investir dans des programmes communautaires qui puissent agir vraiment auprès de ces personnes, qui puissent leur apprendre comment se comporter avec l'alcool, contrôler leur agressivité et traiter avec leur famille.

En ce qui me concerne, nous ne devrions pas discuter de la suppression ou de la réforme de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Le problème n'est pas la Commission nationale des libérations conditionnelles; il tient à la distribution de nos ressources à l'intention des personnes qui sont envoyées dans les établissements et qui sont libérées par la suite.

J'en arrive à mon troisième point qui a trait au rôle des victimes. Je suis l'auteur de l'un des rapports soumis à la Commission canadienne sur la détermination de la peine, au sujet justement des victimes. De façon générale, je suis d'accord avec les recommandations de la Commission canadienne sur la détermination de la peine en ce qui concerne les victimes. Cependant, dans les directives et les recommandations issues de la Commission canadienne sur la détermination de la peine, j'aurais souhaité que l'accent soit davantage mis sur la réparation dans le cas des délits mineurs. Je pense que la Commission canadienne sur la détermination de la peine voyait dans les prisons le principal remède pour les contrevenants.

Il y a d'autres possibilités, mais je souhaiterais que la réparation telle que la propose le projet de loi C-89

[*Texte*]

Bill C-89 before Parliament at the present time as a major priority in sentencing in Canada. I would like to see, as in Bill C-89, victim impact statements, a written statement introduced into the court, as a routine part of justice in Canada. As Bill C-89 at least vaguely proposes, I would like to see better services to inform victims about the services that currently exist.

It seems to me that in addition to those, we need to recognize that in decisions about bail, sentence, and parole, the victim is not just interested in restitution. The victim has two other central concerns, which are, in my view, recognized by the United Nations Declaration of Principles of Justice for Victims. One of these concerns is with their safety. Victims of violent offences or of offences where their personal security was threatened are extremely concerned about whether bail is going to be granted and whether the person is going to be released into the community. At the sentencing stage victims are crucially concerned about whether the person is going to be released into the community. They do not necessarily object to the person being released into the community, but they want to know how their safety and security is going to be affected by that decision.

• 0955

It comes back once again to the issue of what sorts of programs are organized in the community. If you are spending only $3,000 to $4,000 or possibly $5,000 on supervising a person in the community, that means a one-hour interview once a week for the first three months and once a month after that. You cannot expect any major protection to come from that.

Long-lasting protection that would assure me, at least, and I think the victims, is the knowledge that something is being done to help that offender deal with the underlying problems. One of the other surveys I did in the early 1970s shows that the public is very concerned with what sorts of programs are put in place to try to reduce recidivism for offenders.

So at the sentencing stage the issue is not just restitution, but it is also how the decision of the court will affect the safety of the victim of family. You only have to think of the battered wife who eventually reported this offence to the police. The police took it seriously and the person was charged. The person was in front of the court. Then there she is, and she does not have any say as to whether or not that person will be released to the street.

Now, it is true that the prosecutor may raise those issues. But for the same reasons that accused persons require defence lawyers, I think victims can legitimately

[*Traduction*]

devant le Parlement devienne une priorité dans l'application de la peine au Canada. En outre, comme il est encore une fois proposé dans le projet de loi C-89, je verrais d'un bon oeil les déclarations des victimes, c'est-à-dire des déclarations écrites, présentées systématiquement en justice. Enfin, toujours dans le sens proposé par le projet de loi C-89, je souhaiterais que les victimes soient mieux informées qu'actuellement au sujet des services à leur disposition.

Nous devons tenir compte du fait, dans les décisions au sujet du cautionnement, de la peine et de la libération conditionnelle, que la victime n'est pas seulement intéressée à la réparation. Elle a deux autres grandes préoccupations qui sont reflétées dans la Déclaration des Nations unies au sujet des principes de justice pour les victimes. L'une de ces préoccupations porte sur la sécurité. Les victimes de crimes violents ou d'infractions où leur sécurité a été mise en péril sont extrêmement préoccupées de savoir si on accordera la liberté sous caution, si l'auteur du délit circulera librement dans la collectivité. Au moment de la sentence, les victimes sont extrêmement préoccupées par la perspective de voir le coupable en liberté dans leur collectivité. Cela ne veut pas dire qu'elles s'opposent nécesairement à cette libération même, mais elles tiennent à savoir dans quelle mesure leur sécurité sera affectée par une décision en ce sens.

Cela revient encore une fois à la question des programmes mis en oeuvre dans la collectivité même. Si l'on ne dépense qu'environ 3,000$ ou 4,000$ ou même 5,000$ au titre de la surveillance, cela se traduit concrètement par une entrevue hebdomadaire d'une heure pendant les trois premiers mois puis par une rencontre mensuelle après cela. Or on ne peut vraiment pas s'attendre à ce que ce genre de mesures protège beaucoup.

L'une des mesures de protection à long terme qui me rassurerait, et rassurerait aussi les victimes, serait à mon avis celle qui aiderait l'auteur de l'infraction à résoudre les problèmes qui sont à la racine de son comportement délictueux. D'après l'un des autres sondages que j'ai effectués au début des années 1970, le public s'intéresse de très près aux genres de programmes de réinsertion auxquels on a recours pour réduire le taux de récidive.

Donc ce qui intéresse au moment de la condamnation, ce n'est pas que la question de la réparation mais également les répercussions de la peine elle-même sur la sécurité de la victime et de sa famille. On n'a qu'à penser à la femme maltraitée qui a rapporté à la police les voies de fait dont elle a été victime. Sa plainte ayant été prise au sérieux, quelqu'un a été accusé de voies de fait et jugé par les tribunaux. Or la victime n'a pas le moindrement voix au chapitre, lorsqu'il s'agit de décider s'il faut remettre le condamné en liberté.

Il est bien vrai qu'un procureur peut soulever de telles questions. Cependant, tout comme les accusés ont besoin d'avocats de la défense, les victimes ont légitimement

[*Text*]

say they would like some voice. They would like to be able to talk directly to the court if they are not happy with what the prosecutor has to say, supposedly on their behalf.

I have probably taken a bit too long, but what I hope I have left with you is first the urgency for us to do something about the crime problem in Canada. There are many things that can be done. It is not the sentencing system that will be the solution to that.

Just for one moment, I would like to get you to look south of the border. Let us just look at the G-7 countries. One of my major interests is what goes on in the major industrialized countries of the world. There are more people incarcerated in the United States than in all the other G-7 countries put together. It is the United States, however, that has the highest violent crime rate of all the G-7 countries. To put that in more specific terms, we have per capita roughly the same number of people in prison as England, slightly more than France, a lot more than Holland, a lot more than Japan, but a fraction, roughly a third, of those in the United States.

In the last five years, during which time the United States went through its fad of abolishing parole, the prison system rose by 50%. There are 50% more people sitting in United States prisons today than there were five years ago. Most of those people are black, poor, and have spent time in juvenile training schools—in fact, the typical sorts of people going through institutions.

It is not changes in the prison system to increase the number of people in prison that will do something about crime. There is a need for us to do something about crime, and that has to be done in collaboration with the justice system and outside the justice system.

Second, it must be a purpose of the justice system to protect the public from crime, and one of the main ways of doing that is by redistributing the present money used in the justice system so it goes where it is most needed, which is when the person hits the street and is in the community.

Third, we need to recognize that victims have a significant stake in the decisions of the courts and of the parole system, and we need to give them a chance to have an input and to have those decisions explained to them.

Thank you very much.

• 1000

Mr. Jepson: I have found that as we have gone around to the various prison systems, and down in Washington with justice officials and parole and prison officials there,

[*Translation*]

besoin s'exprimer sur le sujet. Elles aimeraient s'adresser directement aux tribunaux si elles ne sont pas d'accord avec les propos du procureur qui est censé les représenter.

J'ai peut-être parlé un peu trop longuement, mais j'espère vous avoir fait saisir l'urgence qu'il y a à agir à propos de cet aspect de la criminalité au Canada. Bon nombre de mesures peuvent être envisagées. Ça n'est toutefois pas le système de l'application de la peine qui nous apportera la solution.

Maintenant, si vous permettez, j'aimerais brièvement mentionner ce qui se passe chez nos voisins du Sud et dans les autres grands pays industrialisés. Ce qui se passe chez eux m'intéresse au plus haut point. Or il y a plus de personnes incarcérées aux États-Unis que dans les sept grands pays industrialisés réunis. Toutefois, c'est aux États-Unis qu'on observe le plus grand nombre de crimes violents de tous les sept grands pays industrialisés. Pour remettre les choses en perspective, précisons que par habitant, nous incarcérons environ le même nombre de personnes ici qu'en Angleterre, un peu plus qu'en France, beaucoup plus qu'en Hollande et au Japon, mais beaucoup moins qu'aux États-Unis, puisque nos chiffres correspondent au tiers des leurs.

Ces cinq dernières années, c'était la mode aux États-Unis de supprimer les libérations conditionnelles, et on a donc assisté à une croissance de 50 p. 100 des incarcérations. Cela veut dire qu'il y a maintenant 50 p. 100 de plus de détenus dans les prisons américaines qu'il y en avait il y a cinq ans. La plupart de ces derniers sont noirs, pauvres et ont passé quelque temps dans des centres d'éducation surveillée; ils sont typiques de population carcérale.

Ça n'est pas l'augmentation des incarcérations qui réussira à combattre la criminalité. Or nous devons nous attaquer à ce problème, et il faut que l'on prenne des mesures en collaboration à la fois avec le système judiciaire et des organismes de l'extérieur.

Deuxièmement, le système judiciaire doit chercher à protéger le public du crime, et l'un des moyens à prendre à cet égard serait de réaffecter ailleurs qu'au système judiciaire les crédits qui lui sont destinés afin qu'ils puissent être employés dans les domaines où l'on en a le plus besoin, c'est-à-dire la réinsertion sociale.

En troisième lieu, nous devons reconnaître que les victimes sont touchées au plus haut point par les décisions des tribunaux et du système de libération conditionnelle, et compte tenu de cela, nous devons leur donner voix au chapitre et le droit de se faire expliquer les décisions rendues.

Je vous remercie beaucoup.

M. Jepson: Lors de nos visites dans divers établissements pénitentiaires ainsi qu'à Washington, où nous avons rencontré des hauts fonctionnaires du

[*Texte*]

as a perceived right-wing Member of Parliament—I say perceived, not—

The Chairman: Perception is reality.

Mr. Jepson: I find my emotions and my feelings changing in the system. I felt you had to keep them in jail and you had to make sure justice was done and so on. Yet I must confess that with very reasoned testimony such as yours, you are having a profound impact on my feelings about the system.

We constantly hear, first of all, the emphasis on victims and how they have been neglected for so long. I am very encouraged by your remarks. But we come up with the big question: How do we see justice being done in the sentencing? In fact, we never hear the word punishment; it seems to be a dirty word. How do we see justice being done? We have such an emphasis on fairness, focusing on the rights of the accused rather than a protection of society as a whole. . . and an accountability factor. So the thing I am wrestling with now is how do we come up with a fair conclusion in that respect? I would very much be interested in hearing you address that.

We hear that a person should be released if it is deemed by those in authority that the person is not likely to commit that offence again. I think, particularly in the violent crime area, where you have a rape, or maybe not so much a rape but a murder or manslaughter and so on. . . well, because it was an act of passion, seemingly a one-time experience, that person should not be incarcerated too long, because he is not going to do it again. I have trouble with that analogy as well. I think the sentence must be commensurate with the crime. It is a bit of a mish-mash there, but I would be interested in hearing your comments if you can put that together.

Prof. Waller: Well, I agree that people do not talk too much about punishment, but I think it is very clear that the Canadian Criminal Code and the practice of the courts—and by the way, the practice of the Parole Board—is primarily influenced by the notions of the Mikado: that the punishment should fit the crime.

I know some people view the Parole Board as being some sort of agency that is mitigating sentence. . . some sort of vague rehabilitation idea, but if you look at the studies that have been done of the Parole Board, the severity of the sentence is one of the primary factors associated with how long the person actually spends in the institution.

You talk about fairness, and this report is obsessed with disparity and with fairness. I have a brother and sister, and I am also obsessed by fairness with my brother and sister. . . but I think it is an obsession. I think it is an important objective. I think you should certainly see that in Appeal Court decisions and in sentencing principles

[*Traduction*]

département de la Justice et du système correctionnel, je me suis rendu compte, bien que l'on me perçoive à tort comme un député de droite. . .

Le président: La perception, c'est la réalité.

M. Jepson: Quoi qu'il en soit, mes sentiments ont évolué. Auparavant, j'avais l'impression qu'il fallait mettre les gens en prison, veiller à ce que justice soit faite, etc. Toutefois, après avoir entendu des témoignages aussi réfléchis que le vôtre, mes idées ont sensiblement changé au sujet du système correctionnel.

D'abord, on entend constamment parler des victimes et du fait qu'elles ont été négligées tellement longtemps. Je suis donc très encouragé par vos remarques. Cela dit, se pose tout de même à nous la grande question de savoir comment veiller à ce que justice soit faite en matière d'application de la peine. On n'entend jamais le mot châtiment; ça semble devenu un terme tabou. Cependant, comment pouvons-nous faire en sorte que justice soit faite? Nous insistons beaucoup sur l'équité et sur les droits de l'accusé plutôt que sur la protection de la société et sur la responsabilité. Je me demande donc comment on peut trouver des mesures équitables à cet égard. J'aimerais beaucoup savoir ce que vous en pensez.

On entend dire qu'on devrait libérer telle ou telle personne si les autorités estiment qu'elle ne risque pas de commettre de nouveau le même crime. Je songe en particulier aux crimes violents, comme le viol ou peut-être pas tellement le viol, mais le meurtre ou l'homicide. On semble penser que puisqu'il s'agit d'un acte commis sous l'empire de la passion, il ne se reproduira probablement pas, et que le coupable ne devrait pas être emprisonné trop longtemps puisqu'il ne commettra pas de nouveau la même infraction. Or j'ai du mal à accepter cela. A mon avis, les peines doivent être proportionnelles à la gravité du crime. Il y a donc tout un mélange de choses ici, mais j'aimerais quand même savoir ce que vous en pensez.

M. Waller: Eh bien, je conviens avec vous qu'on ne parle pas beaucoup de châtiment, mais il est très clair que le Code criminel du Canada, les tribunaux et la Commission des libérations conditionnelles fondent largement leurs décisions sur le principe invoqué par le Mikado, à savoir que le châtiment doit correspondre au crime.

Je n'ignore pas que d'après certains, la Commission des libérations conditionnelles n'est qu'une sorte d'organisme de réduction des peines et dévouée à une vague idée de la réinsertion sociale, mais si vous consultez les études effectuées par cet organisme, vous y verrez que la lourdeur des peines est l'un des facteurs primordiaux à influer sur la longueur réelle de l'incarcération.

Vous parlez d'équité, or ce rapport en est obsédé ainsi que par les différences qu'on y a observées. J'ai un frère et une soeur, et je tiens aussi jusqu'à l'obsession à ce qu'on soit équitable à leur endroit, mais il s'agit d'une obsession. A mon avis, il s'agit là d'un objectif important. J'estime qu'il faut certainement veiller à ce que dans les décisions

[*Text*]

the notion of fairness should be articulated. But I do not think the objective of the police, courts and corrections system is fairness. And I do not think the objective is punishment. I do not think we just want a system that punishes for no purpose. I do not think the are living in the 19th century. I think we are living in the 20th century—and I think Canadians, by the way, are clearly living in the 20th century.

• 1005

I think Canadians are wanting as much as possible a better quality of life, a safer life. They want to feel that they can go out onto the streets, that they can be secure in their own homes from strangers or from their family members. I think what they are doing is looking to the police, looking to the courts, looking to the correction systems, looking to you for some better form of protection. I do not think they are looking generally for a better form of punishment. Capital punishment may be a different issue, but I think in general terms what they are looking for is greater protection.

My main response to what you mentioned is that yes, one should in the adult Criminal Code be finding a way, as we have begun to do with young offenders, of holding people accountable for their actions while also trying to do something to prevent them from doing it again. I think it is this duality that is so essential. The government at the federal level and the provincial level should be equally committed—that is where fairness comes in—to trying to enforce the law. And if you have a set of standards you have to enforce it to the extent you can, but at the same time trying to make sure that these events do not happen—and if they do happen, trying to help the victims recover from that.

I think that is a different sort of criminal law, a different sort of role for sentencing and parole from the one we now have. I think the difference would be that you make it very clear that the primary objective of the judge in deciding sentence is the protection of society. He has to do it in a fair way that takes into account the seriousness of the act that was done, the extent to which the offender could foresee the harm that would be done to the victim, which I would like to see as a specific criterion placed in there, but the primary objective should be protection.

A second point that relates to that is that one should make it clear that the sentencing system is not the only way to deal with crime. We should have in my view in Canada an effective national crime prevention council, institute, or commission—a central body whose main objective it is to bring government agencies and the private sector together to try to get at the root causes, to try to ensure that things are being done to provide protection. I think that is long, long overdue. But even

[*Translation*]

des cours d'appel et dans les principes sous-tendant l'application de la peine, on se réfère explicitement à l'idée de l'équité. Cela dit, je ne pense pas que l'objectif des services de police, des tribunaux et du système correctionnel soit l'équité. Je ne pense pas non plus que leur objectif soit le châtiment. Je ne pense pas que nous cherchions un système qui punit sans raison. Nous ne vivons plus au XIXe siècle. Nous vivons au 20e siècle, et je pense que les Canadiens vivent effectivement au 20e siècle.

À mon avis, mes concitoyens veulent le plus possible atteindre un meilleur niveau de vie, ainsi qu'une vie plus sûre. Ils veulent se sentir en sécurité dans les rues, se sentir à l'abri d'étrangers, ou même de membres de leur famille, dans leur foyer. Je crois qu'ils se tournent donc vers la police, les tribunaux et le système correctionnel afin d'obtenir une meilleure protection. Je ne crois pas qu'en général, ils cherchent de meilleurs châtiments. La question de la peine de mort est autre chose, mais je crois qu'en général, ce que les gens cherchent, c'est une plus grande protection.

Maintenant, au sujet de ce que vous avez dit, oui, le Code criminel devrait comporter un mécanisme nous permettant de rendre les gens responsables de leurs actes, tout en contenant aussi quelque chose qui s'occuperait de la prévention. C'est cette dualité qui nous paraît tellement essentielle. Par rapport à l'équité, tant le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux devraient s'engager à l'atteindre lorsqu'il s'agit d'appliquer la loi; il faut bien se conformer aux principes qui la fondent, mais il faut aussi prendre certaines mesures préventives, et si ces dernières échouent, il faut essayer de venir en aide aux victimes.

Or, je crois que cette conception du droit pénal différerait quelque peu de l'actuelle sous l'aspect de la détermination de la peine et des libérations conditionnelles. On établirait très clairement que l'objectif premier du juge, lorsqu'il déterminerait la peine, serait de protéger la société. Il devrait le faire de façon équitable, tout en tenant compte de la gravité du délit à juger et de la mesure dans laquelle l'accusé pouvait prévoir le tort causé à la victime; enfin, c'est tout au moins une des normes précises que j'aimerais voir consacrées dans notre système juridique, mais quoi qu'il en soit, le principal objectif devrait être la protection de la société.

En second lieu, à cet égard, il importe d'établir très clairement que la condamnation n'est pas le seul moyen à notre disposition pour lutter contre le crime. À mon avis, le Canada devrait se doter d'un conseil national efficace de prévention contre le crime, ou d'un institut, ou d'une commission, enfin, d'un organisme central dont le principal objectif serait de réunir les organismes gouvernementaux et le secteur privé afin d'étudier les causes de la criminalité et de veiller à ce qu'on protège

[*Texte*]

with that, there is still a role for the sentencer to try to protect. There is very clearly a role for the people who manage the funds in the correction system to put money where it is likely to have an effect, and for you as legislators to come back and say show us the evidence that the money has been put where it did have some impact on recidivism after the person is released.

I do not think people should be coming to you and and just say that tHe money is spent in this way in the institution. That is not the key question. The key question is to be shown the evidence that something was done in the institution, other than humanely warehouse this inmate, that has had some effect in terms of protecting the Canadian public in the longer term.

Mr. Jepson: Pertaining to restitution, the more I hear, the more I see, I am of the opinion that there are a great number of people in prison for offences that I really think could be dealt with in a more effective way. The whole principle of restitution I think can play a significant role. It did in the very early days in North America, you know. It was the Quakers, I guess, who brought in the first official jail in North America.

What is your opinion of the impact of restitution in the system? A person is accountable to the victim for righting any wrong, first of all tangibly in terms of financial loss and then I guess we would have to go from there. It gets a little more complex when you talk in terms of restitution in terms of trauma, emotional victimization.

• 1010

Prof. Waller: I think the move in Bill C-89 to make restitution a priority in sentencing at the adult level is a good move. We will see that it will be very slow to take effect. It will take a long time before prosecutors and judges begin to see restitution as a normal consideration in sentencing. It is a move in the right direction because a prison sentence basically does no good to anybody. A prison sentence may provide some protection during the time the person is in an institution. It may get a few people to pay fines or pay restitution that they otherwise would not have done. But ultimately it is an expensive way of achieving nothing.

Mr. Jepson: I am not thinking about armed robbery or a violent theft. I am thinking of maybe a fraud or a white-collar crime, this type of theft, where a person's life or limb has not been at risk. There are a number of those offences and there are a number of those people, as you know, who are in the system and eventually become

[*Traduction*]

effectivement les citoyens. Cela fait très, très longtemps qu'on aurait dû agir dans ce sens. Cela dit, même l'existence d'un tel organisme n'éliminerait pas la responsabilité du juge lorsqu'il prononce la peine. En outre, il ne fait aucun doute que les autorités du système correctionnel ont eux aussi une responsabilité, celle d'affecter leur argent dans des domaines où il sera vraisemblablement plus efficace, et quant à vous, législateurs, vous devez demander qu'on vous prouve que les sommes utilisées ont eu quelque effet sur la récidive.

À mon avis, il ne suffit pas que les autorités du système correctionnel vous disent comment on a dépensé les montants affectés aux institutions carcérales. Ce n'est pas la question fondamentale. Le plus important, c'est de montrer, preuves à l'appui, que certaines mesures ont été prises dans l'établissement qui ont eu des répercussions positives sur la sécurité du public et en auront à long terme. Il ne faut pas se contenter de dire qu'on incarcère les détenus de façon humaine.

M. Jepson: Au sujet de la restitution, plus j'en entends parler et plus j'en vois, plus je suis d'avis que bon nombre de détenus pourraient payer leur dette à la société autrement et de façon plus efficace. Le principe de la restitution à cet égard peut jouer un rôle très important. C'est d'ailleurs ainsi que l'on fonctionnait au début de la colonie en Amérique du Nord. Je crois que ce sont les Quakers qui ont, les premiers, créé une prison en Amérique du Nord.

Justement, que pensez-vous du recours à la réparation dans le système? Une personne est tenue responsable de ce qu'elle a fait à la victime et lui doit donc réparation, d'abord de façon pécuniaire, mais aussi sous d'autres formes. La chose devient toutefois un peu plus complexe lorsqu'il s'agit de dédommager quelqu'un du traumatisme émotionnel qu'il a subi en tant que victime.

M. Waller: A mon avis, le fait que le projet de loi C-89 fasse de la restitution une priorité par rapport à la détermination de la peine prononcée contre des adultes est très bon. Cependant, les choses mettront beaucoup de temps avant de changer. Il faudra que beaucoup de temps s'écoule avant que les procureurs et les juges considèrent le dédommagement comme une partie intégrante de la peine. Cependant, le projet de loi représente un pas dans la bonne direction, car une condamnation à une peine de prison ne fait de bien à personne au fond. Elle offre bien une certaine mesure de protection et obtiendra que certaines personnes paient des amendes ou des indemnisations qu'on aurait pu obtenir autrement, mais en fin de compte, il s'agit d'un moyen très dispendieux, qui ne donne aucun résultat.

M. Jepson: Je ne songeais pas au vol à main armée ou à des vols avec violence. Je pensais plutôt à des crimes comme la fraude ou d'autres formes de criminalité des cols blancs, où la vie ou l'intégrité physique de la victime n'a pas été en péril. Il existe un certain nombre de délits de la sorte, et vous n'ignorez pas que bon nombre de gens

[*Text*]

victims of the system, and you end up in even more dire straits.

Prof. Waller: Okay, it is a good idea to have restitution and to try to use it more often than the short prison sentences. But I do not think one should be looking to restitution as a way of reducing recidivism, but as a way of providing some measure of reparation for a few victims.

Just to take break and enter, the most common type of offence likely to happen that seriously worries people, some 300,000 occur each year in Canada. Somewhere between 5% and 10% of those will result in somebody in front of a court. So a very small proportion of break-and-enter victims would ever have their offender brought in front of a court, and then many of those offenders will not be in a position to pay back the sorts of damages they did to the victim.

So I do not think either that one should be looking at restitution as a solution to the problems of victims, but I do think it is an idea that makes sense, that it is a better form of justice than the present one. The public is amazed to find out that crime in Canada is against the Queen, that it is the Queen who prosecutes the offenders and not the victim. Only when you become a victim do you suddenly discover that this whole thing is taken over by the state and the state goes through the proceeding. Restitution is just one way of saying yes, it was an affront to our community values, it was an offence against the Queen, but is also an offence against you, and rather than your going through the civil courts to try to sue this person, we are going to deal with this at one time. So restitution is clearly a good idea.

Mr. Jepson: Just very quickly, from the perspective of victim impact, I would be curious. . . you mentioned it earlier, capital punishment. Where were you personally coming from on that issue, when you speak of victim—

Mr. Nicholson: He told you the murder rate had doubled.

Prof. Waller: I spend a lot of time with the survivors of murder victims, both here and in the States. I spent six years as a director of the National Organization of Victim Assistance in the United States. You cannot help but have very strong views on the murder issue. My strong views happen to be that I was frustrated and amazed that the Canadian Parliament could spend this amount of time discussing whether the death penalty should be reintroduced or not, rather than trying to see what could be done to introduce effective measures to try to combat the murder problem in Canada. I mean, gun control—

[*Translation*]

en deviennent victimes et se retrouvent dans une situation très pénible.

M. Waller: Bon, c'est une bonne idée d'inscrire ce principe de la restitution et d'essayer d'y recourir plus souvent dans les cas où les peines de prison sont brèves. Cependant, on ne devrait pas considérer la réparation comme un moyen à prendre pour faire baisser la récidive, mais plutôt pour dédommager quelque peu certaines victimes.

Prenons par exemple les vols avec effraction, qui constituent l'infraction la plus probable qui préoccupe la population, car il s'en produit 300,000 par année au Canada. Or, il n'y a qu'entre 5 et 10 p. 100 de ces vols qui donneront lieu à des procès. En conséquence, de toute façon, il n'y a qu'une très petite proportion des victimes des vols avec effraction qui réussiront à poursuivre l'auteur de l'infraction devant les tribunaux, et en outre, bon nombre de ces accusés ne seront pas en mesure de dédommager les victimes.

A mon avis, il ne faut donc pas considérer la réparation comme une solution au problème des victimes, mais il s'agit tout de même d'une bonne idée, et la justice s'en trouverait mieux. Vous savez, le public est toujours très étonné d'apprendre qu'au Canada, un crime est commis contre la Reine, et que c'est la Reine qui poursuit les contrevenants, et non la victime. Ce n'est que lorsqu'on devient victime soi-même que l'on découvre tout à coup que c'est l'État qui prend charge de tout, y compris la procédure. La restitution constitue donc simplement un moyen d'affirmer que l'affront ne touche pas que la Reine et nos valeurs collectives, mais également la victime elle-même. C'est aussi un moyen nous permettant d'éviter les poursuites devant les tribunaux civils et qui permet de s'occuper du délit en une seule fois. La restitution nous paraît donc une bonne idée.

M. Jepson: Très rapidement, pour ce qui est des répercussions sur la victime, je serais curieux de savoir. . . plus tôt, vous avez mentionné la peine de mort. Quel est votre avis personnel là-dessus, lorsque vous parlez des victimes. . .

M. Nicholson: Il vous a dit que le taux des meurtres a doublé.

M. Waller: J'ai passé beaucoup de temps avec les survivants des victimes de meurtres, à la fois au Canada et aux États-Unis. J'ai en effet été directeur pendant six ans de la National Organization of Victim Assistance (Organisation nationale d'aide aux victimes), aux États-Unis. Compte tenu de cela, on ne peut s'empêcher d'avoir des idées très fermes sur la question du meurtre. Pour ma part, j'ai été vraiment renversé et irrité par le fait que le Parlement canadien pouvait consacrer autant de temps à discuter s'il faut réintroduire la peine de mort ou non, plutôt qu'à essayer de voir quelles mesures on peut prendre pour lutter contre le problème des meurtres au Canada. Voyez, par exemple, le contrôle des armes à feu. . .

[*Texte*]

Mr. Jepson: You made big points with the chairman. You just lost some with me. . . no, no.

Prof. Waller: Measures like gun control probably saved, it depends on how conservative your estimates, but I would claim something of the order of a thousand lives in the last ten years in Canada, and I think that is worth doing.

• 1015

I am not going to answer your question on my views on capital punishment unless I have to. But whatever the debate was on capital punishment, there should have been other measures taken to deal with the problems that underlie it. There has been an enormous amount of discussion on family violence in Canada, and we have these mandatory arrest rules, but with the exception of a few cities such as London, Ontario, we have not done anything significant.

Mr. Jepson: I am from London.

Prof. Waller: Good. With the exception of cities such as London, Ontario, there is very little being done to try to deal with the underlying problems. London, Ontario, since the early 1970s, its police and social worker program, team work, has clearly been effective and made a significant impact on dealing with those families involved in recurring violence, and it is some of those families who eventually end up killing each other. That is just one of the things that I would have hoped the Parliament of Canada was looking at when it was discussing what should be done about murder.

Mr. Jepson: Having worked with these people for six years, you still do not have an opinion whether capital punishment for first degree murder is right or wrong.

Prof. Waller: I have a view; I do not think it is relevant.

Mr. Nicholson: Welcome, Professor. One of the problems we have is that people come before this committee, and the statistics mean, it seems to me, whatever seems to be the view of the person giving them. I guess it is our job to sort them out.

Just on this captal punishment thing, I heard you say that in the last 30 years there has been a doubling of the murder rate. I remember hearing the capital punishment arguments. We had people swear, with reams of statistics, that the murder rate had not increased since the last execution in 1963. I guess it depends on which side of the fence you come down on that.

You said that the statistics show that parole does not work, that there is a high recidivism rate and they end up back in the system. I remember a couple of months ago people from the National Parole Board, not perhaps unexpectedly, showing us all kinds of statistics that the parole system does work, that people are not getting back

[*Traduction*]

M. Jepson: Vous avez très favorablement impressionné le président. Vous venez cependant de perdre quelque peu votre crédit auprès de moi. . . non, non.

M. Waller: Des mesures comme le contrôle des armes à feu ont probablement sauvé environ 1,000 vies au cours des dix dernières années au Canada, et cela peut varier si vos chiffres sont conservateurs, mais quoi qu'il en soit, je crois que de telles mesures valent la peine d'être prises.

Je n'ai pas l'intention de vous donner mon opinion sur la peine capitale, à moins d'y être contraint. Mais peu importe ce qui s'est dit sur la question, il aurait fallu prendre d'autres mesures pour régler les problèmes sous-jacents. Il y a eu d'interminables discussions sur la violence au sein de la famille au Canada, il y a des règles sur l'arrestation obligatoire, mais exception faite de quelques villes comme London, en Ontario, nous n'avons rien fait de concret.

M. Jepson: Je viens de London.

M. Waller: C'est bien. Mais à l'exception de villes comme London, en Ontario, on fait très peu pour résoudre les problèmes sous-jacents. Depuis le début des années 70, les services policiers et sociaux de London, grâce à un travail d'équipe, ont réalisé de grands progrès dans leurs programmes d'aide aux familles victimes d'actes de violence répétés, qui sont justement les familles où l'on finit par s'entre-tuer. C'est une question parmi tant d'autres sur lesquelles j'aurais voulu que le Parlement canadien se penche lorsqu'il a étudié la question du meurtre et des sentences possibles.

M. Jepson: Malgré vos six années de travail avec ces gens, vous n'avez toujours pas d'opinion sur la question de savoir si la peine capitale est justifié ou non en cas de meurtre au premier degré.

M. Waller: J'ai une opinion, mais je ne pense pas qu'elle soit pertinente.

M. Nicholson: Professeur, bienvenu parmi nous. Un des problèmes de ce Comité est que des gens viennent lui présenter des statistiques qu'ils interprètent, à mon avis, selon leur opinion personnelle. C'est à nous en fait qu'il revient de tout démêler.

Pour en revenir à la question de la peine capitale, vous avez dit qu'au cours des 30 dernières années, le nombre de meurtres avait doublé. Je me souviens de tous les arguments entourant la question de la peine capitale. Certains témoins nous ont juré, des piles de statistiques à l'appui, que le nombre de meurtres n'avait pas augmenté depuis la dernière exécution en 1963. J'ai l'impression que l'interprétation de chacun dépend de sa position.

Vous disiez que les statistiques prouvent que le système de libération conditionnelle ne donne pas de résultats voulus, qu'il y a un taux élevé de récidive et que les contrevenants finissent par se retrouver à nouveau derrière les barreaux. Je me souviens qu'il y a quelques mois, les représentants de la Commission nationale des

[*Text*]

in the system. I suppose I could just put a simple question. Who do we believe? You toss it back in our lap and say you guys figure out whether it works or not. I think a lot of what you say makes a lot of sense, but in many ways it sort of adds to the difficulty we have of trying to evaluate just what is working and what is not working.

Prof. Waller: I think the problem is you need to be able to ask the right questions to people such as the chairman of the National Parole Board, such as the commissioner of the Correctional Service. As you are probably aware, I used to work in the Solicitor General's ministry. I have watched hearings of the Public Accounts Committee where questions were prepared by the Auditor General's staff for people to pose them in committee, and I have watched good questions being completely twisted by the people who were defending their particular administration. I guess if I were the chairman of the Parole Board or the commissioner of the Correctional Service, I might be tempted to do the same thing.

I think there are quite reliable statistics that can be looked at. There may be problems in interpreting these statistics, but I think the basic statistics are in many cases available. I am sure the Parole Board told you what the recidivism rate was for people during the period of parole, what the recidivism rate was during the period of mandatory supervision.

We have known in the criminology area for some 20 or 30 years that recidivism rates are primarily determined by the people who are selected for the measure. You find that those people who are selected for parole have a lower recidivism rate—and I will define recidivism in just a moment—from those people who are not selected for parole and released on mandatory supervision. So there is a selection factor.

• 1020

I think it is a reasonable recidivism rate, and what I would like you to insist on getting an answer to the next time you have any of these people in front of you is not what is the pro-failure rate; I want to know how many of the people you selected for early release from the institution, I want to know how many of those people were reconvicted for an indictable offence during the following three years—if you like, the following five years, but to make it simple, during the following three years. And then I would like to know how many of those people who were not selected for parole were reconvicted.

[*Translation*]

libérations conditionnelles, chose peu étonnante, nous ont présenté toutes sortes de statistiques prouvant que le système de libération conditionnelle donnait de bons résultats et que les gens ne se retrouvaient pas en prison. J'aurais une question bien simple à vous poser. Qui croire? Vous nous renvoyez la balle, et vous nous dites que c'est à nous de décider si le système fonctionne ou non. Beaucoup de vos arguments me paraissent plausibles, mais de bien des façons, cela ne fait que compliquer notre tâche qui est d'évaluer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.

M. Waller: Le problème, c'est que vous ne savez pas quelle question poser à des gens comme le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, ou le commissaire du Service correctionnel. Comme vous le savez sans doute, je travaillais jadis pour le Solliciteur général. J'ai eu l'occasion de participer à un grand nombre de séances du Comité des comptes publics, où les employés du Bureau du vérificateur général remettaient aux membres du comité des listes de questions qu'ils se faisaient poser, et j'ai eu l'occasion de voir d'excellentes questions complètement retournées par des gens qui cherchaient à défendre leur propre service. Sans doute que si j'étais président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, ou commissaire du Service correctionnel, je serais tenté de faire la même chose.

A mon avis, il existe d'excellentes statistiques que vous pourriez examiner. Il pourrait y avoir des difficultés pour ce qui est de les interpréter, mais je pense que les statistiques de base sont très souvent disponibles. Nul doute que la Commission des libérations conditionnelles vous a expliqué le taux de récidives pour les gens en liberté conditionnelle, et pour les gens en liberté sous surveillance obligatoire.

En criminologie, nous savons depuis 20 ou 30 ans déjà que le taux de récidive est essentiellement fonction des gens qui sont choisis. En général, les gens qui sont choisis pour la libération conditionnelle ont un taux de récidive inférieur—je vais vous expliquer dans un instant ce que j'entends par récidive—à celui des criminels qui ne sont pas remis en liberté conditionnelle ou en liberté sous surveillance obligatoire. Donc, le facteur sélection entre en jeu.

À mon avis, le taux de récidive est raisonnable, et la prochaine fois que vous aurez l'occasion d'entendre ces gens en comité, vous devriez leur demander non pas le taux d'échec ou de réussite, mais plutôt quelle proportion des détenus choisis pour la mise en libération anticipée ont été condamnés pour un acte criminel au cours des trois années subséquentes—ou des cinq années subséquentes, si vous voulez, mais pour simplifier les choses, vous pourriez parler de trois ans. Ensuite, il faudrait savoir combien parmi ceux qui n'ont pas été remis en liberté conditionnelle ont été trouvés coupables d'autres actes criminels.

[*Texte*]

Now, those questions are answerable—not easily, because they do not have that information, they do not even collect that information today. In 1968, when I was doing my work in the penitentiary system, you could get that information because the RCMP and Statistics Canada and the National Parole Board collaborated on preparing that information. Now, within the Department of the Solicitor General, which is responsible for the Royal Canadian Mounted Police, which handles the fingerprint section for Canada, which houses the National Parole Board, which houses the Correctional Services, they cannot get their act together to develop the sort of information that I think the Canadian public and you would need to be able to assess the effectiveness of that system. That means giving information on who gets reconvicted for an indictable offence within a certain period. And I would expect you to want to know how many of those people who were released were involved in violence offences, your definition of violence, whatever it is, rape, robbery, murder, maybe more than that.

In 1968, on a Canada Council Social Sciences and Humanities Research Council budget at the University of Toronto, we were able to collect that information. It is available in published form. But today in Canada the government department, with mammoth budgets—we are spending $1.5 billion in corrections and—

Mr. Nicholson: Would you like to speculate on why they are not compiling those statistics?

Prof. Waller: Lack of leadership. I am quite serious. I am saying this with a former Solicitor General in the room, and I am a bit nervous, but I think the problem has been that the people at the head of the Department of the Solicitor General and of the Justice Department have not been insisting on getting that information. I think that is the main reason.

There is a natural tendency for agencies to look after their own interests. Why is it that victims are ignored in Canada? Well, they are ignored in Canada because the agencies are concerned about their own interests. Why is it that the correctional services are not concerned about what happens to people after they are released? Well, if you were working in an institution, it would be your safety that matters, it would be the extent to which your job is a difficult one that would matter. Once they are out, my God, we can forget about them until they reappear. And you do not mind if they reappear, that is more business for you.

I think that is one of the interests there. I think somebody will come along, and I hope fairly soon, who will say protection of the public is important. I hope it is an elected politician, a Prime Minister or a Minister of Justice, or a Solicitor General who will say that a major

[*Traduction*]

Il y a des réponses à ces questions—elles ne sont pas faciles à obtenir, car l'information n'est pas disponible. En fait, personne ne s'occupe de rassembler les données même aujourd'hui. En 1968, lorsque je travaillais dans le système des pénitenciers, il était possible d'obtenir ce genre d'information, car la GRC et Statistique Canada, de même que la Commission nationale des libérations conditionnelles, collaboraient à la préparation des statistiques. Aujourd'hui, le ministère du Solliciteur général, qui coiffe à la fois la Gendarmerie royale du Canada, laquelle a la responsabilité du prélèvement des empreintes digitales pour le Canada, ainsi que la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel, ne parvient pas à réunir une banque de données suffisante pour permettre au public Canadien et à nos parlementaires d'évaluer l'efficacité du système. Je veux dire réunir des données sur les anciens détenus qui sont trouvés coupables d'autres actes criminels dans un délai donné. Vous devriez aussi demander quelle proportion des détenus qui ont été remis en liberté ont pris part à des actes de violence, selon votre définition de la violence, qu'il s'agisse de viols, de vols, de meurtres, ou peut-être plus encore.

En 1968, l'Université de Toronto avait pourtant réussi à réunir ces données, à l'aide d'une subvention du Conseil de recherches en sciences humaines. Les conclusions de notre recherche ont été publiées. Mais aujourd'hui, un ministère du gouvernement fédéral, avec un budget géant—après tout, nous dépensons 1,5 milliard de dollars pour le Service correctionnel, et. . .

M. Nicholson: Avez-vous une idée de la raison pour laquelle on ne réunit pas ces statistiques?

M. Waller: C'est un manque de direction. Je suis tout à fait sérieux. J'ai fait cette affirmation en présence d'un ancien solliciteur général, et cela me rend quelque peu nerveux, mais je pense que le problème tient au fait que la direction du ministère du Solliciteur général et du ministère de la Justice n'a pas insisté pour que ces données soient réunies. À mon avis, c'est là la principale raison.

Les divers organismes ont naturellement tendance à s'occuper de leurs propres intérêts. Pourquoi les victimes sont-elles ignorées au Canada? Eh bien, elles le sont, parce que les organismes ne voient qu'à leurs propres intérêts. Pourquoi le Service correctionnel ne s'intéresse-t-il pas au sort des détenus une fois qu'ils sont remis en liberté? Eh bien, lorsque vous travaillez dans un pénitencier, c'est votre propre sécurité qui vous importe, le degré de difficulté de votre emploi. Une fois qu'un prisonnier est remis en liberté, mon Dieu, on peut l'oublier jusqu'à ce qu'il réapparaisse. Et en fait, cela ne vous dérangera pas trop de les revoir, puisque cela vous assure votre emploi.

Voilà un des intérêts. Un jour, bientôt je l'espère, quelqu'un va décréter que la protection du public est importante. J'espère que ce sera un représentant élu, un premier ministre ou un ministre de la Justice, ou encore un Solliciteur général, et qu'il dira qu'un grand objectif

[*Text*]

objective for me is to provide better protection for Canadians. I want this information and I want to know how the money is being used to achieve these objectives. It will happen.

Mr. Nicholson: You are saying that after these people get out, are on parole, mandatory supervision or an expiry date, this is where the money and effort and resources should be directed, or better balanced between that and the present system.

Prof. Waller: Yes.

Mr. Nicholson: Tell us about the kind of programs we should have. I am quite interested. You just sort of alluded to them. What kinds of things are going to get that B&E rate down from 300,000 to 200,000? What is it we are going to be doing with these people, do you think?

Prof. Waller: The City of Seattle in 1972 said it had a crime problem—the mayor said it. He said he wanted to see it reduced and wanted somebody to come and tell him why Seattle had a B&E problem. Then he said "Once you tell me why and what you are going about it, I will see if I am going to do it". They did just that. They had people analyse the problem and come forward with suggestions. He looked at it. The police chief looked at it and the chief of housing looked at it, and the other people looked at it. And he did it. That program, called the Community Crime Prevention Program, was the forerunner of what we know today as Neighbourhood Watch. As a result of both police statistics and independent victimization survey data, that program in Seattle showed a reduction of 50% in the residential break-in rates in the areas the program was implemented, the high-burglary-rate areas.

• 1025

Mr. Nicholson: The critics would say that the B&E artists just go to the next neighbourhood, where they do not have the Neighbourhood Watch.

Prof. Waller: I am glad you asked the question, because of course they compared the other areas. That is the difference between Seattle in 1972 and the Neighbourhood Watch programs as they have been implemented in Canada. In Seattle they were interested in why the events were occurring, putting in place programs that would do something about it, and comparing the areas where they did it with the other ones. In Canada it has been an important activity for a very small proportion of our police agencies, who use it primarily for improving public image. They will tell you in Metro Toronto and Ottawa that 30% of the households are invulnerable. Which 30%? The 30% in the areas that least need it,

[*Translation*]

pour lui est de mieux protéger les Canadiens. Il dira, je veux ces renseignements, et je veux savoir comment on utilise les fonds pour réaliser ces objectifs. Cela arrivera.

M. Nicholson: En d'autres termes, il faudrait consacrer plus d'argent, d'efforts et de ressources à suivre les détenus une fois qu'ils sont remis en liberté conditionnelle ou sous surveillance obligatoire avec un délai fixe. Du moins, il faudrait mieux organiser le système actuel.

M. Waller: Oui.

M. Nicholson: Parlez-nous un peu du genre de programmes que nous devrions adopter. Cela m'intéresse beaucoup. Vous les avez mentionnés en passant tout à l'heure. Que pourrions-nous faire pour réduire le taux d'introductions par effraction de 300,000 à 200,000? Que pensez-vous qu'il faudrait faire avec ces gens?

M. Waller: En 1972, le maire de Seattle a conclu qu'il y avait un gros problème de criminalité dans sa ville. Il a dit qu'il voulait réduire le taux de criminalité et voulait que quelqu'un vienne lui expliquer pourquoi Seattle avait un taux si élevé d'introductions par effraction. Puis, il a déclaré: «Une fois que vous m'aurez expliqué pourquoi et ce que l'on peut faire, je déciderai si j'adopte vos recommandations ou non», et c'est précisément ce qu'il a fait. Des spécialistes ont analysé le problème et ont présenté des suggestions. Il les a examinées avec le chef de police et le chef des services de logement, de même que d'autres spécialistes. Et cela a marché. Ce programme, baptisé «Programme de prévention communautaire du crime», était l'ancêtre de ce qu'on appelle aujourd'hui le Programme de surveillance de quartier. Grâce aux statistiques de la police et aux données d'enquêtes indépendantes menées auprès des victimes, le programme de Seattle a entrainé une baisse de 50 p. 100 des introductions par effraction dans les quartiers où le programme a été mis en vigueur, c'est-à-dire les quartiers où le taux de cambriolage était élevé.

M. Nicholson: Les critiques vous diraient que les spécialistes de l'introduction par effraction n'ont qu'à aller au quartier voisin où le programme de surveillance de quartier n'existe pas.

M. Waller: Je suis content que vous l'ayez mentionné, car bien entendu, ils ont effectué des comparaisons avec d'autres quartiers. C'est là la différence entre le programme de Seattle en 1972 et les programmes de surveillance de quartier appliqués au Canada. A Seattle, on voulait savoir pourquoi il y avait des cambriolages, et l'on a créé des programmes pour éliminer le problème, en faisant des comparaisons entre les quartiers où le programme était en place et ceux où il ne l'était pas. Au Canada, les programmes de surveillance de quartier sont devenus une activité importante pour une très petite proportion des services de police qui s'en servent surtout pour améliorer leur image publique. A Toronto et à

[*Texte*]

because they are the areas where the housewives who can organize Neighbourhood Watch are at home.

If you want to reduce break-ins in Canada—sorry, I do not know where you come from—but in Toronto or Montreal or London or Vancouver, you have to focus those Neighbourhood Watch programs in the areas they are most needed. You have to find a way of getting the two-career family people without children who live next door to public housing people interested in taking simple precautions to make their house look lived-in. Locks are not that important. You will see a dramatic change in the break-in rates.

I would be happy to give you chapter and verse of the whole thing. I would be happy to give you all the research in Metro Toronto on burglary. I did a major study on burglary in Metro Toronto that shows exactly the same thing.

I think what is important about break-in is that the solution to break-in was not that we must have more police. A police officer will be within 100 yards of somebody going in or out of a house in a break-in once every eight years if he happens to be patrolling the central city area where the break-in rate is about one in five. Even if you doubled, tripled, or quadrupled the number of police, you would not have any effect on the break-in rate.

If you want to have an effect on crime, which you do if you look at why it occurs, you get together the people who can do something about it. You somehow persuade them to do it, and you make sure they are doing it by evaluating whether it has an impact, not whether you have more households involved, but whether the break-in rate has gone down.

Protection, protection, protection, that is why you come back to this objective of this is having some impact on the crime rate. In my view, the break-in example is the clearest, the most obvious, and the most pressing one to do something about in Canada. But I think there are other examples. They are not quite as persuasive, but there is a lot that could be done to reduce other offences in Canada through a similar sort of approach.

You notice I did not say do not prosecute break-and-enter offenders. You should. The program being used there primarily gets at what I know as occasional offenders. You still need to prosecute persistent offenders. They are the sorts of people who end up in penitentiaries,

[*Traduction*]

Ottawa, on vous dira que 30 p. 100 des foyers sont à l'épreuve des vols. Mais quels 30 p. 100? Eh bien, les 30 p. 100 dans les quartiers qui en ont le moins besoin, puisque ce sont ces quartiers où il y a des femmes qui demeurent à la maison et qui peuvent donc organiser des programmes de surveillance.

Si vous voulez réduire le nombre d'effractions au Canada—je suis désolé, mais je ne sais pas d'où vous venez au juste—mais que ce soit à Toronto, Montréal, London, ou Vancouver, vous allez devoir axer les programmes de surveillance de quartier sur les quartiers où ils seront le plus utiles. Vous allez devoir trouver moyen de convaincre les couples qui travaillent tous deux qui n'ont pas d'enfants et qui habitent à côté d'un logement subventionné par la ville, de prendre de simples précautions pour donner l'impression que leur maison est occupée en tout temps. Les serrures ne sont pas aussi importantes qu'on le croirait. Mais vous verrez une baisse marquée du nombre d'entrées par effraction.

Si vous le désirez, je me ferai un plaisir de vous communiquer toute la documentation en la matière. Je pourrais vous donner toutes les recherches sur les cambriolages, menées dans la région torontoise. J'avais moi-même entrepris une étude d'envergure sur les cambriolages à Toronto et j'en ai tiré exactement les mêmes conclusions.

Je pense qu'il est important de comprendre que la solution au problème des cambriolages ne réside pas dans le nombre de policiers. Un agent de police a des chances de se trouver à cent mètres d'un cambrioleur en train de vaquer à ses occupations une fois tous les huit ans, s'il est en train de patrouiller le noyau central de la ville, là où le taux d'entrées par effraction est d'un sur cinq. Même en doublant, en triplant ou en quadruplant le nombre d'agents de police, il n'y en aurait pas suffisamment pour réduire le taux d'introductions par effraction.

Si vous voulez avoir une influence sur le taux de criminalité, ce qui est le cas si vous examinez le pourquoi de la situation, vous allez devoir réunir ceux qui sont en mesure de faire quelque chose. Vous allez devoir les convaincre de passer à l'action, et vous allez devoir vous assurer qu'ils le font en voyant si la situation a changé, non pas en déterminant si plus de foyers sont affectés, mais en essayant de voir si le taux d'effraction a diminué.

C'est la protection d'abord et avant tout qui doit vous motiver à viser cet objectif de réduction du taux de criminalité. A mon avis, l'exemple du taux d'effraction prouve sans équivoque qu'il faut absolument faire quelque chose à ce sujet au Canada. Mais il y a d'autres exemples. Ils ne sont peut-être pas aussi convaincants, mais il y a beaucoup de choses que nous pourrions faire pour réduire d'autres genres de crimes au Canada avec des solutions semblables.

Vous avez sans doute remarqué que je ne vous ai pas recommandé de ne pas poursuivre les spécialistes des entrées par effraction. Il faut les poursuivre au contraire. Le programme en question vise essentiellement ceux que j'appelle les délinquants occasionnels. Mais il faut quand

[*Text*]

because those people will be displaced. They will not go and do something else.

Mr. Nicholson: You said our prisons were warehouses for people. Your quote was "which may provide some protection while they are in". You seem to doubt we are getting any protection even while they are in there. Are you?

Prof. Waller: No. You get some protection. If you keep somebody in an institution for a year, you get a year they are not committing other offences. If you have a persistent offender, that is quite a saving in offences.

Mr. Nicholson: How do we get this persistent offender? This is the person I find very dangerous. How do we get him to stop once he is at the end of his prison sentence? What kinds of things do we do? Is it education? Is it supervision? Is it parole workers or probation officers?

Prof. Waller: I think you do two things. First of all you make prevention a priority before. These people come from readily identifiable sorts of situations, not where they all become persistent offenders, but where a significant proportion become persistent offenders, and a significant proportion of the others end up in mental hospitals, unemployed, and generally as very disadvantaged people in our society. One answer to your question is you make sure that you are doing that. The Prime Minister and the premiers of the provinces could be providing leadership to ensure that happens. I think France is a very interesting example to look at, where it is the Prime Minister who decided to do that and not the minister of justice or the minister of the police or the minister of corrections. It was somebody who had a much broader mandate, somebody who was not so concerned about keeping the people working in the system happy as he was concerned about keeping the public happy.

• 1030

Now, to answer your question a bit more directly, I think the resources that we have are not being focused on what we know to be the factors associated with recidivism. My own personal research would suggest that you should be focusing on employment as those people come out, that you should be focusing on helping them deal with aggression, that you should be helping them deal with factors associated with difficulties in employment, like education, and problems associated with aggression, like alcohol. I mention four things that are clearly identified in all the literature that I would find acceptable and that I think you would find acceptable.

[*Translation*]

même poursuivre les délinquants récidivistes. Ce sont ceux que l'on retrouve dans les pénitenciers, car on les enlève à leur milieu. Ils n'iront plus commettre d'autres crimes.

M. Nicholson: Vous avez qualifié nos pénitenciers d'entrepôts pour êtres humains. Vous avez dit entre autres choses que «cela peut assurer une certaine protection pendant qu'ils sont incarcérés». Vous semblez douter que le public soit protégé pendant que ces gens sont en prison. C'est vrai?

M. Waller: Non. Le public est quand même protégé dans une certaine mesure. Si un homme est emprisonné pendant un an, le public est protégé pendant cette année contre d'autres infractions qu'il aurait pu commettre. S'il s'agit d'un délinquant habituel, cela représente toute une série d'infractions évitées.

M. Nicholson: Comment faire pour attraper ce délinquant habituel? C'est ce genre de criminel que je trouve très dangereux. Comment faire pour l'empêcher de récidiver une fois que sa peine est purgée? Quel genre de mesures pouvons-nous prendre? De l'éducation? De la surveillance? Devons-nous renforcer les rangs des agents de probation?

M. Waller: Je pense qu'on peut faire deux choses. Premièrement, il faut donner la priorité aux programmes de prévention. Les délinquants ont des antécédents facilement identifiables, qui ne produisent pas toujours des délinquants habituels, mais des antécédents où une bonne proportion peuvent devenir délinquants habituels et une bonne proportion d'autres finissent dans des hôpitaux psychiatriques, ou au chômage, en général les plus défavorisés de notre société. Une solution serait de vous assurer de le faire. Le Premier ministre et les premiers ministres provinciaux doivent faire le nécessaire pour s'assurer que ces mesures soient prises. Je pense que l'exemple de la France est très intéressant, car c'est son premier ministre qui avait décidé d'agir, et non pas le ministre de la Justice, ou le ministre de la Police, ou le ministre des Services correctionnels. C'était celui qui avait le mandat le plus général, quelqu'un qui ne cherchait pas à satisfaire les gens qui travaillent dans le système, mais plutôt à satisfaire le public.

Mais pour répondre un peu plus directement à votre question, je pense que nous n'orientons pas nos ressources sur les facteurs de récidive. D'après mes propres recherches, il faudrait mettre sur pied des programmes d'emploi pour les détenus une fois qu'ils sont remis en liberté, il faudrait les aider à se débarrasser de leur agressivité et à éliminer les facteurs associés aux problèmes d'emploi, comme le manque d'éducation, les problèmes associés à l'agressivité, comme l'alcool. J'ai mentionné quatre choses que l'on retrouve clairement dans tous les documents et qui me paraissent acceptables, comme ils devraient vous paraître acceptables.

[*Texte*]

I would like to answer the question just a bit more generally than that. What I think is much more important is that the corrections in the parole system establishes an objective for reduction of recidivism. Once they have said that is their objective and they are going to put money into it, they can say this guy Waller or this guy Ross, or whoever it is, has some good ideas about the things that we should be focusing on for such and such a reason. We will try those.

If you take the objective and you begin to put money towards that objective, you begin to ensure that you get feedback as to whether you are achieving that objective. That is what I think is important. We are not going to solve the problems of these persistent offenders in one-year studies. You have to have a commitment over five or ten years, where you really ensure that some money is moved from institutional warehousing into making these sorts of interventions in their lives.

Mr. Nicholson: In your efforts to give victims a voice in the sentencing proceedings, would you suggest that the province provide them with duty counsel to speak on their behalf? Should that be a legitimate expense?

Prof. Waller: Ultimately yes, but I think there are some things that one should do to reduce the wasted cost. First of all, I think you need to make sure that there are services in place to help victims in all sorts of different ways, help with counselling, knowing how to get welfare, all those sorts of things.

Secondly, they should receive information about how the process operates; they should receive information about their particular case. Most victims are going to say that they are not too interested in the court process. But there are victims who are interested because it was important to them and they want to go, and there are victims who feel that the person who took their victim impact statement did not really listen to them or did not really understand them or did not really get the point across, or the prosecutor in the court did not really get it across. For these victims I think one should provide some fallback, somebody who can help them. So an idea like a duty counsel in that sort of contex is a good one. Certainly I would find it acceptable to limit that to cases which involve threats to the personal security of the victim, which might include break and enter in my book.

Mr. Nicholson: I think it would be included in my book as well. Thank you.

Mr. Lawrence: First of all, Professor, I want to say how much we appreciate your remarks. Some of us are aware of of your input into the whole system in the past, and I think we are grateful for that as well.

[*Traduction*]

J'aimerais répondre à la question de façon un peu plus générale. Ce qui est encore plus important est le fait que le service correctionnel et le système de libération conditionnelle ont pour objectif de réduire le taux de récidive. Une fois que cet objectif a été fixé et que l'on a décidé d'y mettre de l'argent, on peut dire que ce Waller ou ce Ross, ou peu importe, a de bonnes idées sur ce qu'il faudrait faire pour telle et telle raison. Alors essayons les solutions proposées.

Une fois que vous avez fixé l'objectif et que vous avez commencé à dépenser de l'argent pour le réaliser, vous devez vous assurer que vous êtes effectivement sur la bonne voie. C'est ce qui me semble important. Nous n'allons pas résoudre le problème des récidivistes avec des études d'un an. Vous devez vous engager sur cinq ou dix ans, pour retirer l'argent des entrepôts pénitentiaires et le verser dans des programmes destinés à aider les anciens détenus.

M. Nicholson: Vous qui voudriez permettre aux victimes de contribuer au processus de l'application de la peine, seriez-vous d'accord pour que la province constitue d'office un avocat qui les représenterait? pensez-vous que ce serait une dépense justifiable?

M. Waller: Oui, ultimement, mais je pense qu'il y a d'autres choses à faire pour réduire le gaspillage. Premièrement, il faut s'assurer de mettre en place des services pour aider les victimes de toutes sortes de façons, que ce soit avec du counselling, en leur expliquant comment obtenir des prestations de bien-être, et toutes sortes d'autres choses.

Deuxièmement, il faut leur expliquer comment le système fonctionne; il faut aussi leur donner des renseignements sur leur cas particulier. La plupart des victimes vont vous dire que ça ne leur dit rien de comparaître en justice. Mais il y a des victimes que cela intéresse, car c'est important pour elles et elles veulent témoigner. Il y a également des victimes qui ont l'impression que la personne qui a pris leur déclaration de victime ne les ont pas vraiment écoutées ou n'ont pas très bien compris, ou encore n'ont pas su expliquer la situation, ou bien que l'avocat de la Couronne n'a pas su présenter leur cause. C'est pour ces victimes que je recommande de l'aide supplémentaire en la personne d'un avocat d'office. C'est pourquoi cette idée me paraît bonne dans ce contexte. Je ne verrais aucun inconvénient à ce que cela se limite aux cas où la victime a reçu des menaces contre sa personne ce qui pourrait comprendre l'entrée par effraction.

M. Nicholson: Je pense que je l'inclurais aussi. Merci.

M. Lawrence: Tout d'abord, professeur, je tiens à vous dire à quel point j'ai apprécié vos observations. Certains d'entre nous connaissent votre contribution au système par le passé, et nous vous en sommes reconnaissants.

[*Text*]

• 1035

The very fact that we are here and this committee is studying this, I think—I would hope—is an implicit recognition by somebody somewhere down the line that the system is not working the way it should; this is where I start on the thing. Also, I think we have to recognize that if this committee is going to make any impact on any recommendations that eventually come along, they have to be within the currently existing financial parameters of the whole system.

I think there is a great deal of potential as far as rejigging the financial costs of what we are in. I am slowly coming to recognize this. I am saying this—and I am inviting your comment on it—because perhaps we spend far too much money on our prisons and not enough on what happens to inmates once they are released. I know generalities are very dangerous, but generally speaking, would you agree with this or not?

Obviously if we had our druthers we would keep on improving the terms and conditions no matter what the cost is but we would also be pouring a great deal more money into after-release care and services in all its aspects. However, I do not think we have the option. I think if we are going to spend a great deal more, for instance, on after-release care and supervision and services, it has to come out of the system somewhere. When we hear of the per capita prison costs in such places in the western world as in Britain or I think in France and certainly in the United States, our prison costs are a great deal more than their costs. I am a little puzzled to know why.

Speaking for myself, I think the committee has to go into this in a far more comprehensive way than we have in the past. Would those comments fit in with your overall picture of the whole thing?

Prof. Waller: Yes. I am nervous about comparisons between our costs and those of the United States, because one of the main reasons the United States can keep its costs so low is that it has so many people in prison.

Mr. Jepson: There is a volume discount.

Prof. Waller: This is also true in France; they did not increase their capacity or the number of guards, so their costs are also relatively low.

However, you made your point. I am not proposing that one should be looking at huge new additional money in order to achieve the sorts of things I think the Canadian public wants. I am talking about redistribution.

Mr. Lawrence: Yes, I wanted to get into this. I am very interested in the victim impact statements, the VIS, in the court system. Again, I just am not aware of the costs of this or the mechanics of it or what sort of a new empire of bureaucracy would be required to do it. I do not think you can just introduce the system and say that judges in

[*Translation*]

Le simple fait que nous soyons ici en Comité pour étudier la question indique. . . du moins je l'espère. . . que quelqu'un, quelque part, a reconnu que le système ne fonctionne pas aussi efficacement qu'il le pourrait; et c'est là qu'il faut commencer. Il faut aussi comprendre que si ce Comité espère faire accepter ses recommandations, il va devoir les faire à l'intérieur des paramètres financiers existants du système.

Je crois qu'il y a énormément de potentiel pour ce qui est de remanier les finances du système. Je suis en train de le comprendre peu à peu. Je dis cela. . . et j'invite vos commentaires. . . car je crois que nous dépensons beaucoup trop d'argent sur nos prisons et pas assez sur les programmes de suivi des détenus une fois qu'ils sont remis en liberté. Je sais qu'il est très dangereux de généraliser, mais en général, êtes-vous d'accord ou non?

Il est évident que si nous avions le choix, nous continuerions à améliorer le système peu importe le coût, sauf que nous serions aussi portés à verser beaucoup plus d'argent dans les programmes et services après la remise en liberté. Cependant, je doute que nous ayons le choix. À mon avis, si nous allons dépenser beaucoup plus d'argent pour les programmes et services offerts aux détenus après leur remise en liberté, il va falloir que cet argent vienne d'ailleurs dans le système. Si l'on compare le coût par personne de l'administration des prisons dans les pays d'Occident comme la Grande-Bretagne, ou encore la France, et certainement les États-Unis, on s'aperçoit que les coûts au Canada sont beaucoup plus élevés qu'ailleurs. Je ne comprends pas pourquoi.

Et personnellement, je crois que le Comité va devoir examiner la question de façon beaucoup plus exhaustive que par le passé. Est-ce que mes observations correspondent à votre impression générale de la situation?

M. Waller: Oui. J'hésite à faire des comparaisons entre les coûts au Canada et aux États-Unis car une des principales raisons pour lesquelles les coûts aux États-Unis sont si bas, c'est qu'ils ont un très grand nombre de gens en prison.

M. Jepson: Une économie d'échelle.

M. Waller: C'est aussi la même chose en France. Ils n'ont pas augmenté leur capacité, ou le nombre de gardiens, et c'est pourquoi les coûts en France sont aussi relativement bas.

Cependant, vous avez mis le doigt sur le problème. Je ne propose pas que l'on glonfle les budgets pour obtenir les résultats que recherchent les Canadiens. Je propose plutôt que les fonds soient redistribués.

M. Lawrence: Oui, je voulais en discuter. Le système de la déclaration de la victime m'intéresse beaucoup. Là encore, je ne connais pas les coûts de ce système ou son fonctionnement ou encore le service qu'il faudrait établir pour l'administrer. Je ne pense pas qu'il suffise de mettre sur pied un système et d'annoncer aux juges de première

[*Texte*]

the first instance in sentencing now have to consider a victim impact statement.

Obviously there has to be some help and some counselling available to victims to do this. Under our system, of course, the main burden of this would fall at the provincial level, and I know darn well the provinces are not going to do a hell of a lot of it, unless there is a massive and co-ordinated initiative from the federal level in all ways to get them to do this. Has anybody done any estimate of cost or even comparative costs of this type of thing? It is kind of difficult to compare Canada to France because of the differences in the judicial systems—and the legal systems too, for that matter. But California and Massachusetts and Minnesota I suppose have also done quite a bit of work on the victim impact statement.

• 1040

Actually, before I move into that, I suppose I should ask you this. Do you think that is one of the first areas where we should be moving? Is some form of regular victim impact statement to be considered by the bench at the time of sentencing or even before?

Prof. Waller: Yes. I think Bill C-89 is basically good legislation. Just to pick up on your points, I think the idea of the written victim impact statement and of a surcharge on offenders to try to help pay for services, some of which may facilitate the victim impact statement, is also a good idea.

I happen to believe Massachusetts to be a very good model for us to look at in terms of costs. They are raising roughly $1 U.S. per capita from their surcharge. If not only Bill C-89 became law but the provinces followed the leadership of Manitoba and New Brunswick—and some certainly will do; I do not know whether or not Ontario will do it, but certainly Quebec and British Columbia are interested as well—then one might expect to see $1 per capita raised here.

I do not know whether or not that is enough. I know it would be an important first step to provide the additional sorts of services, and that is another point. The money may be used to fund things already in place, but Bill C-89 was made so we can have additional services. Then I think one would see the sorts of services available to ensure that victim impact statements are prepared in a reasonable way. Your next witness this morning will be talking much more about victim impact statements.

Now, I would like to make one other point in relation to what you are saying. France does have a different system, but if you went into a French court today—and I have spent quite a bit of time in French courts—not in every case, but in maybe half the cases that go to trial you would see a lawyer for the victim and the victim sitting

[*Traduction*]

instance qu'ils devront dorénavant tenir compte de la déclaration de la victime avant d'imposer une sentence.

Manifestement, pour mettre sur pied un tel système, il faut pouvoir aider et conseiller les victimes. Bien entendu, dans notre système, ce sont les provinces qui devront assumer l'essentiel du fardeau, et je sais pertinemment que les provinces ne feront pas grand-chose à moins que le gouvernement fédéral n'entreprenne une campagne massive pour leur montrer comment procéder. A-t-on fait un calcul approximatif ou même comparatif des coûts de ce genre d'intiatives? Il est un peu difficile de comparer le Canada à la France compte tenu des différences entre leurs systèmes judiciaires—et leurs systèmes juridiques aussi. Mais la Californie, le Massachusetts et le Minnesota ont aussi fait beaucoup de travail en matière de déclaration de la victime.

En fait, avant d'aller plus loin, je voudrais vous poser une question. Croyez-vous que ce soit une des premières choses qu'il faudrait faire? Le juge devrait-il toujours tenir compte de la déclaration de la victime au moment de prononcer la sentence, ou même avant?

M. Waller: Oui. A mon avis, le projet de loi C-89 est une bonne loi. Pour en revenir à ce que vous disiez, je trouve bonne l'idée de la déclaration écrite de la victime et celle d'une suramende compensatoire imposée au contrevenant pour paiement des services, qui peuvent comprendre la rédaction de la déclaration de la victime.

J'estime que l'exemple du Massachusetts est un excellent modèle que nous pourrions suivre pour les coûts. Cet État a réussi à recueillir environ 1$ U.S. par personne grâce à cette suramende. Il faudrait non seulement que le projet de loi C-89 soit adopté, mais aussi que les provinces suivent l'exemple du Manitoba et du Nouveau-Brunswick—certaines le feront sûrement; je ne sais pas si l'Ontario le fera, mais le Québec et la Colombie-Britannique ont manifesté leur intérêt—car à ce moment-là on pourrait s'attendre à recueillir ici aussi 1$ par personne.

Je ne sais pas si cela suffira. Cependant, ce serait un bon premier pas pour ce qui est d'offrir les services additionnels nécessaires et c'est donc un autre argument positif. L'argent ainsi recueilli pourrait servir à subventionner des programmes déjà existants, mais le projet de loi C-89 a pour but de permettre la mise sur pied de services additionnels. Je crois qu'il sera finalement possible d'offrir les services nécessaires pour que les déclarations de la victime soient préparées d'une manière raisonnable. Votre prochain témoin vous parlera beaucoup plus en détail de ces déclarations.

J'aimerais revenir sur un autre point que vous avez mentionné. Le système français est effectivement différent, mais j'ai passé beaucoup de temps dans les tribunaux français, et je peux vous dire que dans bien des cas—peut-être pas tous, mais peut-être la moitié—lorsqu'une cause est entendue, la victime est présente et elle est

[*Text*]

there. I think the idea of a duty counsel would be a good compromise between our basic adversarial system and our traditions and the sorts of advantages of the French system.

It is clear to me that one of the things money should be spent on is not just providing services, but providing education, training, continuing education—I do not know on what term you would use to do it, seminars—for the judiciary, for prosecutors, for defence lawyers, for police, so that Bill C-89 will go through smoothly and so that the spirit of Bill C-89 will be implemented.

I think many of the victim impact statement type of ideas, many of the issues of how you recognize the victim more in a Canadian criminal court, can be achieved through putting some money into giving judges a chance to think about it and to talk about it and to see how within present procedures they can do things, doing the same for prosecutors, doing the same for the other people in the system.

I think one should also look at law faculties. Many people coming through law faculties in Canada today have not even thought about the issues that are dealt with in Bill C-89. So in terms of the basic professional preparation for police, for lawyers, for nurses, for a number of different groups, one would like to see more emphasis put on the victim. I think that will certainly make a significant difference in how victims are treated in the process.

Mr. Lawrence: Again, due to the financial constraints that are on us all, I think we have to walk before we can run in implementing any new initiative in a thing like this. While ultimately there may be some form of legal aid or some formal representation in court at the time of sentencing or even during a trial by a victim, and certainly the provision of duty counsel, I just do not see it happening in the next little while. That would be a very expensive system. Therefore, as with all things Canadian, I think quite frequently we have to reach for something that is a start or a substitute but not necessarily so expensive. I would think that a requirement that there be a victim impact statement, perhaps at the option of the victim, in property and violence cases anyway, would be a good beginning. I can just imagine the screams from the provincial administration if there was a requirement, for instance, that legal aid be available for victims.

• 1045

Mr. Nicholson: They are spending little enough now on that system that. . .

Mr. Lawrence: Yes, let us be sensible about it. I just do not think political realism at the moment would permit that to be done, or duty counsel. So we have to reach for something that is possible and is going to prove its worth, and I do not know of any good beginning place other

[*Translation*]

accompagnée de son avocat. L'idée d'un avocat d'office me paraît être un bon compromis entre notre système accusatoire et nos traditions, et le genre d'avantages que présente le système français.

Il me semble évident qu'il ne suffit pas de dépenser de l'argent pour offrir des services, il faut aussi offrir des programmes d'éducation, de formation, d'éducation permanente—je ne sais pas quelle forme ces programmes prendraient, des colloques peut-être—pour les juges, pour les avocats de la Couronne, pour les avocats de la défense, pour la police, afin que le projet de loi C-89 puisse être mis en vigueur sans anicroche et pour que son esprit soit respecté.

Je pense qu'il est possible de reconnaître les droits de la victime dans les juridictions pénales du Canada. On peut se servir des idées comme celle de la déclaration de la victime et consacrer de l'argent à des programmes pour permettre aux juges, aux avocats de la Couronne et à d'autres dans le système de réfléchir à leur décision, d'en discuter, et de voir comment ils peuvent améliorer les choses à l'intérieur des procédures existantes.

Mais je crois qu'il faut aussi se tourner du côté des facultés de droit. Bon nombre des diplômés de ces facultés au Canada n'ont même pas réfléchi aux questions que prévoit le projet de loi C-89. C'est pourquoi il faudrait accorder plus d'importance à la victime dans tout programme de formation professionnelle des agents de police, des avocats, des infirmières, et de divers groupes. Je pense que cela contribuerait grandement à améliorer le traitement accordé aux victimes.

M. Lawrence: Encore là, compte tenu des restrictions financières qui nous sont imposées à tous, il serait prudent de franchir une étape à la fois dans le lancement de toute nouvelle initiative de ce genre. Il est possible qu'on en vienne à une forme quelconque d'aide juridique, un type de représentation devant le tribunal au moment de la sentence ou même pendant le procès, certainement la présence d'un avocat désigné d'office, mais je ne pense pas que cela soit possible dans l'immédiat. Le système serait très coûteux. Par conséquent, comme pour tout ce qui est canadien, très souvent nous devons nous contenter d'un début où d'une solution de rechange moins coûteuse. A mon avis, un bon début serait d'exiger une déclaration, peut-être facultative, de la victime, dans les affaires d'atteinte aux biens et de violence en tout cas. J'entends déjà les hurlements des administrations provinciales si on décidait de mettre l'aide juridique à la disposition de toutes les victimes.

M. Nicholson: Elles dépensent déjà le moins possible pour ce système qui. . .

M. Lawrence: Oui, il faut être raisonnable. Si l'on veut être raisonnable, je pense que les réalités politiques ne le permettraient pas pour l'instant, pas plus que l'intervention d'un avocat désigné d'office. Nous devons donc viser à quelque chose qui est du domaine du

[*Texte*]

than maybe the victim impact statement, some requirement that it be there.

Prof. Waller: First, the typical Canadian response, in my view, to the concern about duty counsel is that you do an experiment. So in one city, Montreal or Toronto or somewhere, you try it out. I have to express a lot of frustration with that process, because, while I am very critical of the United States in terms of what it has done to control violent crime, what it has done using determinate sentencing and abolition of parole to control violent crime, and what it has done with its prison system to control violent crime, because it has been so bad at those things it has had to be damn good at the victim issue. That is why there have been a thousand pieces of legislation in the last five years in the United States. That is why 44 states have victim impact statements. That is why 40 states have a systematic funding system to ensure that there are services for victims. And I do not think we have to re-experiment here every good idea the United States has come up with.

True, Massachusetts is not Ontario or Quebec. There are many differences: low unemployment, to name one. But one can go there and one can look at how they have dealt with this issue: should it be duty counsel or should it be somebody working in the prosecutor's office? That is what they have done. They have a salaried person in every prosecutor's office in Massachusetts whose job is to inform victims and help them to go to court, to be the interface with the prosecutor.

Mr. Lawrence: So here that would be part of the Crown attorney's office then?

Prof. Waller: Yes, and one could do that here if one wanted. I am not sure whether that is better or the duty counsel, but both of them would be progress.

The problem for me is how you get the political leadership interested in going and finding out about those experiments. Ontario used to be very interested in the victim issue, like Manitoba was or like Quebec seems to be now, and it is urgent that we find a way of helping the political leadership to realize that victims are people who want justice too and who do want some respect and that it does not have to cost another billion dollars that they do not have in order to provide it.

Mr. Lawrence: What would be the main things achieved that would be an improvement on the present system by having some victim input into the whole system?

Prof. Waller: Primarily, recognition that a crime is not just against the Queen; it is against a human being, a victim. Also, basically providing justice and respect, and that justice and respect, if it is provided through both services and action in the court, helps victims recover and

[*Traduction*]

possible, et qui va s'avérer utile, et le seul moyen de commencer, à mon avis, c'est la déclaration de la victime, c'est une disposition en la matière.

M. Waller: Pour commencer, la réaction canadienne typique sera de dire qu'il faut commencer par tenter l'expérience de l'avocat désigné. On commence donc par faire un essai à Montréal, à Toronto ou ailleurs. C'est une démarche qui est loin de me satisfaire car, si je critique beaucoup les États-Unis pour ce qu'ils ont fait pour combattre les crimes de violence, ce qu'ils ont fait au moyen des sentences, de l'abolition des libérations conditionnelles et du système pénitentiaire pour combattre les crimes de violence, je dois reconnaître que si tout cela était tout particulièrement malavisé, du côté des victimes, c'est tout le contraire. C'est peut-être la raison pour laquelle on a vu mille projets de loi adoptés aux États-Unis depuis cinq ans. C'est peut-être la raison pour laquelle 44 États connaissent la déclaration de la victime, pour laquelle 40 États ont un système de financement systématique qui assure aux victimes certains services. A mon avis, il est inutile de remettre à l'essai ici toutes les bonnes choses que les États-Unis ont déjà eues.

Evidemment, le Massachusetts, ce n'est ni l'Ontario ni le Québec; il y a beaucoup de différence: faible chômage, pour n'en nommer qu'une. Mais vous pouvez aller là-bas et voir comment ils ont attaqué le problème: faut-il préférer un avocat désigné d'office ou encore quelqu'un qui travaille dans les bureaux du procureur? Cela a déjà été fait. Dans tous les bureaux de procureur du Massachusetts, il y a un employé qui est là pour informer les victimes, pour les aider à comparaître devant le tribunal, pour faire le lien avec le procureur.

M. Lawrence: Donc, ici cette personne travaillerait au bureau du procureur de la Couronne?

M. Waller: Oui, on pourrait le faire ici si on le voulait. Je ne sais pas si c'est la meilleure solution ou s'il faut préférer l'avocat désigné d'office, mais dans les deux cas, ce serait un progrès.

Le problème, c'est de familiariser les dirigeants politiques avec ces expériences, de les y intéresser. L'Ontario s'intéressait jadis beaucoup au problème des victimes, tout comme le Manitoba et le Québec à l'heure actuelle. Aujourd'hui, il est urgent de trouver un moyen d'aider les dirigeants politiques à comprendre que les victimes sont des gens qui veulent aussi obtenir justice, qui veulent être traités avec un certain respect, et de leur faire comprendre qu'on a pas besoin d'un autre milliard de dollars pour y arriver.

M. Lawrence: Quel serait le principal avantage à faire participer les victimes au processus?

M. Waller: Pour commencer, il faut comprendre qu'un crime n'est pas seulement un crime contre la Reine, mais aussi contre un être humain, une victime. En même temps qu'on administre la justice, il faut offrir une mesure de respect, et en offrant cette justice et ce respect

[*Text*]
is leading us towards a more humane and civilized and just society.

Mr. Lawrence: On the other side of the coin, though, do you think this would improve the efficiency of the system?

• 1050

Prof. Waller: I do not think the main objective of justice is efficiency. True, one has to be concerned with how much it costs, and how long the process takes. I think if one looks at the use of victim impact statements in Massachusetts, or California, where they have been used in Fresno county since 1974, one does not see a court system that grinds to a halt because of victim impact statements.

The court system seems to grind to a halt much more because of the activities of defence lawyers who are judge shopping than because of a statement introduced by a prosecutor, a duty council, a victim assistance worker, or a probation officer. These do not necessarily take a lot of time to introduce. They do not introduce more emotion; they do not automatically lead to disparity and all of the spurious arguments that have been raised because people have not gone and looked at how these systems operate in other jurisdictions similar to our own. They operate in a reasonably efficient way, and generally provide greater recognition to the victim.

Mr. Lawrence: You were talking about the causes of crime, especially crimes against property, like B&Es. You indicated that almost as a matter of course the root causes of these are lack of employment, poverty, poor education, etc. I am wondering if that generality of yours is borne out today by statistics in respect of the drug problem. The image I have is that this is drastically changed in the last 15 years, in that by far the largest number of break and enters are now due to the drug problem; they are people either high on drugs or wanting to get high on drugs.

This cuts across the social strata of this country, no matter the background, the education, or even the income of the individuals concerned. The drug problem and to a lesser extent alcohol are by far the largest things now. If we are going to attack the causes of crime, as far as property is concerned, there has to be a massive assault on the drug problem in this country and internationally.

Prof. Waller: First of all, it is quite hard to know who commits the offences because so few people get caught. Studies have not been done on a routine basis. I cannot produce precise statistics to show you what proportion of the break and enters in Canada are committed by what I

[*Translation*]
grâce à des services et à l'action en justice, on aide les victimes à se remettre, on rend notre société plus humaine, plus civilisée et plus juste.

M. Lawrence: Il y a l'autre côté de la médaille: pensez-vous que cela améliorerait l'efficacité du système?

M. Waller: A mon avis, le principal objectif de la justice, ce n'est pas l'efficacité. Effectivement, on doit s'intéresser au coût, à la longueur du processus, mais si on considère la façon dont sont utilisées les déclarations de la victime au Massachusetts ou en Californie, où ces déclarations existent dans le comté de Fresno depuis 1974, on n'a pas constaté un effondrement du système judiciaire à cause des déclarations de la victime.

Quand le système judiciaire faiblit, c'est beaucoup plus à cause des activités des avocats de la défense qui cherchent à choisir leurs juges, que parce qu'un procureur, un avocat désigné, un travailleur de l'assistance aux victimes ou un agent de libération déposent une déclaration. C'est une procédure qui ne prend pas forcément beaucoup de temps, pas plus qu'elle ne suscite plus d'émotion ou accentue les disparités, autant d'arguments fallacieux qui ont été avancés sous prétexte qu'on n'a pas été voir dans d'autres pays comparables au nôtre comment ce genre de choses fonctionnait. Cela fonctionne de façon raisonnablement efficace et, en règle générale, cela permet de mieux écouter la victime.

M. Lawrence: Vous parliez des causes de la criminalité, en particulier les crimes contre les biens, comme les vols avec effraction. Vous avez dit que presque systématiquement, ces crimes étaient dus au chômage, à la pauvreté, au manque d'éducation, etc. Je me demande si les statistiques relatives au problème de drogues confirment cette généralité que vous faites. Personnellement, j'ai l'impression que cette situation a changé du tout au tout depuis quinze ans et que presque tous les vols avec effraction sont imputables aujourd'hui à des problèmes de drogues, qu'ils sont commis par des gens qui sont sous l'influence de la drogue ou qui veulent le devenir.

Dans ce cas, cela traverse les couches sociales de la société, et les antécédents de famille, l'éducation ou même le revenu des individus passent au second plan. Le problème de la drogue, et dans une moindre mesure, celui de l'alcool, sont aujourd'hui au premier plan. Si nous voulons nous attaquer à la racine de la criminalité, quand il s'agit de vols, il faut s'attaquer au problème de la drogue à la fois sur la scène nationale et sur la scène internationale.

M. Waller: Pour commencer, il est très difficile de savoir qui commet un crime, car très peu de gens sont pris. On n'a pas fait des études systématiques. Je ne peux pas vous donner de statistiques précises qui démontrent quelle proportion des vols avec effraction au Canada est

[*Texte*]

would call persistent offenders, some of whom would be the ones you are talking about involved in drugs and alcohol, and what proportion are committed by occasional offenders.

However, my informed opinion, without having the statistics, is that it is reasonable to estimate that roughly half of all break-ins are committed by what I call occasional offenders. These are people like you and me when we were going through our teenage years. We may have committed two or three offences, but we were not heavily involved in a life career that had to do with drugs and alcohol. Programs like the Seattle Community Crime Prevention Program, or a well implemented Neighbourhood Watch, which basically does not exist in Canada, are geared to these kinds of offenders. Persistant offenders may have lives that are delinquent, with alcohol and drugs and many other problems. Neighbourhood Watch is not going to make a difference.

• 1055

I agree that we should be looking at what I would call the root causes, and I am quite happy to talk about root causes in the 1980s. In the last twenty years there have been a number longitudinal studies. You take people as children and follow them over a period of time to see how early childhood stuff links to their involvement with crime in their teenage and adult years. It is the same sort of principle as smoking; you look at people who smoke and see the problems they have later in life. These show that it is not just people who are poor, unemployed, or have a lower education. I am sure you could show this for the native population also. Within those sub-groups there are people who are much more prone to involvement in a range of problems, drugs, alcohol, crime, and mental illness being the most obivous ones.

We have to attack the crime problem over a medium or long term. Whatever we do in the short-term, we should also be looking at the medium and longer term. Something like a national crime prevention council or organization to push this is important.

We have to look at what we can do about international drug trafficking and people involved in drugs. I am not sure that you could demonstrate a much higher usage of drugs today than you could five or ten years ago, but you cannot deny that it is an important problem. Alcohol is still the number one problem for young males likely to be involved in crime. It is just an indicator of a series of other problems we need to focus on.

Our provincial governments do it to some extent, but we can do a lot more by targeting our activities to the sorts of social situations that produce those sorts of people. I think it is the secret of what France is doing.

[*Traduction*]

commise par des récidivistes, dont certains ont des problèmes de drogue ou d'alcoolisme, et quelle proportion est commise par des délinquants occasionnels.

Cela dit, en l'absence de ces statistiques, j'ai l'impression qu'on peut considérer qu'environ la moitié des vols avec effraction est commise par ce que j'appelle les délinquants occasionnels. Ce sont des gens comme vous et moi, quand nous étions adolescents. Nous avons pu commettre deux ou trois infractions, mais ce n'était pas une carrière motivée par les drogues ou l'alcoolisme. Des programmes comme le Seattle Community Crime Prevention Program ou un programme de surveillance de quartier bien appliqué, ce qui n'existe pas vraiment au Canada, voilà des moyens de lutter efficacement contre ce genre de délinquants. Les récidivistes vivent parfois une existence de délinquance, avec des problèmes d'alcool, de drogues, entre autres. Dans leur cas, la surveillance de quartier ne servira pas à grand-chose.

Je suis d'accord, il faut s'attaquer à la racine du mal, et je suis heureux de pouvoir parler des racines du mal dans les années 80. Au cours des 20 dernières années, un certain nombre d'études longitudinales ont été effectuées. Vous partez des enfants, vous les suivez pendant une certaine période pour voir comment le comportement constaté pendant la petite enfance préfigure le crime dans l'adolescence et l'âge adulte. C'est un peu le même principe qu'en matière de tabagisme: vous constatez d'abord que les gens fument et ensuite, vous voyez les problèmes que cela leur cause plus tard. Ces études montrent que les pauvres, les chômeurs, ou les gens peu instruits ne sont pas les seuls concernés. Je pense qu'on pourrait faire la même chose pour les autochtones; dans ces sous-groupes, il y a des gens qui attirent naturellement toute une série de problèmes, drogues, alcoolisme, criminalité, maladie mentale étant les plus évidents.

Nous devons nous attaquer au problème de la criminalité à moyen ou à long terme. Ce que nous faisons à court terme, nous devons également chercher à le faire à moyen et à long terme. Il faudrait absolument mettre sur pied quelque chose comme un conseil national de la prévention du crime, un organisme qui cherche à atteindre ces objectifs.

Nous devons chercher à combattre le trafic international des drogues et les gens qui s'y livrent. Je ne sais pas si l'on réussirait à prouver que l'usage des drogues est plus généralisé aujourd'hui qu'il y a cinq ou dix ans, mais on ne saurait nier que c'est un problème grave. Pour les jeunes hommes qui ont des activités criminelles, le principal problème est toujours celui de l'alcool. Mais c'est un facteur seulement, et il y a toute une série d'autres problèmes à considérer.

Dans une certaine mesure, nos gouvernements provinciaux le font, mais nous pouvons faire beaucoup plus en visant spécifiquement les situations sociales qui préparent ces gens-là à la criminalité. Je pense que c'est le

[*Text*]

They would agree with your comment on drugs. I am not saying they have been successful, but they are going in the right direction by saying they need police, courts and corrections. We also need a heavy emphasis on trying to prevent. . .

The Chairman: I think that is a good point to end this dialogue. It has been a good exchange and we thank you for contributing in an important way to the work of the committee.

We will take a five-minute break before we hear from our next witness.

• 1057

[*Translation*]

secret de ce que la France fait actuellement. Dans ce pays-là, on serait d'accord avec ce que vous avez dit à propos des drogues. Je ne dis pas qu'ils ont gagné la partie, mais en tout cas, ils se sont engagés dans la bonne voie en décidant qu'ils avaient besoin de la police, des tribunaux et des services correctionnels. De notre côté, nous devons aussi insister beaucoup sur la prévention. . .

Le président: Je pense que le moment est bien choisi pour mettre fin à ce dialogue. La discussion a été intéressante, nous vous remercions de votre intervention qui nous sera très utile.

Nous allons nous interrompre pendant cinq minutes avant d'entendre nos témoins suivants.

• 1108

The Chairman: Colleagues, we will resume our hearings on the theme of victims and their role in the system.

Notre prochain témoin est M^me^ Micheline Baril, qui enseigne la criminologie à l'Université de Montréal. Madame Baril, vous avez la parole.

Mme Micheline Baril (professeure de criminologie à l'Université de Montréal): Je remercie le Comité de son invitation. C'est une invitation qui me donne l'impression de participer à des décisions très importantes dans le domaine de la justice.

J'ai l'intention d'aborder les trois principaux aspects de votre mandat, mais uniquement du point de vue des victimes d'actes criminels. Je le ferai dans une perspective surtout académique, c'est-à-dire en tant que professeure et chercheuse dans le domaine des victimes d'actes criminels. Comme certains d'entre vous le savent, je suis également très impliquée dans l'action. J'aimerais vous signaler qu'au cours des dernières années, j'ai été en contact individuel, personnel, face à face, avec au-delà de 1,000 victimes d'actes criminels. C'est le point de vue que j'essaierai de faire ressortir.

Mon témoignage couvre cinq points: d'une manière générale, le point de vue des victimes face à la justice; les victimes et la détermination de la peine; les victimes et les mises en liberté sous condition; les victimes et le Service correctionnel; les services aux victimes d'actes criminels, ce qui déborde un peu votre mandat, du moins à première vue; enfin, je ferai quelques remarques générales pour terminer.

Le point de vue des victimes d'actes criminels et la justice de manière générale: Toutes les recherches, dans tous les pays, font ressortir jusqu'à maintenant que les victimes d'actes criminels sont très mal renseignées et, de ce fait, ne peuvent pas faire valoir leurs droits dans nos systèmes de justice. La seule porte qu'on leur a entrouverte, c'est celle de la vengeance, et presque toutes

Le président: Nous allons reprendre nos audiences, qui portent sur le thème des victimes et de leur rôle dans le système.

Our next witness is Ms Micheline Baril, who is a Professor of Criminology at the University of Montreal. You have the floor, Ms Baril.

Prof. Micheline Baril (Professor of Criminology, University of Montreal): I would like to thank the committee for inviting me to appear. I feel I am involved in this way in some very important decisions that are being made at this time in the field of justice.

I intend to deal with the three main aspects of your mandate, but I will speak strictly from the standpoint of victims of crime. I will be speaking chiefly as an academic, as a professor and researcher in the area of victims of crime. As some of you know, I am also very involved in action for victims of crime. I would like to tell you that in the last few years, I have had personal, face-to-face contact with more than 1,000 victims of crime. I will be trying to highlight this viewpoint in my remarks.

I will be covering five points: in general terms, a victim's-eye view of the justice system; victims and sentencing; victims and parole; victims and the Correctional Service; services for victims of crime, which is a topic that goes a little beyond your mandate, at least at first glance; and finally, I will conclude with some general observations.

My first point is a general discussion of how victims of crime see the justice system. All the research done in all countries shows that victims of crime are very badly informed, and therefore cannot stand up for their rights in our justice system. The only option even somewhat open to victims is revenge, and almost all victims refuse to go that route. We also find that victims have been and

[*Texte*]

les victimes refusent de franchir cette porte-là. On constate aussi que les victimes ont été utilisées et continuent de l'être par le système de justice. La victime, c'est encore le pion dans l'échiquier de la reine.

• 1110

Les principales revendications des victimes sont les suivantes, et ce dans l'ordre: être informées, être entendues, être protégées, être dédommagées. Toutes ces revendications peuvent être rencontrées à chacune des trois étapes sur lesquelles votre Comité se penche.

Commençons par la détermination de la peine. Les victimes, bien qu'elles se soient rarement prononcées formellement sur le sujet, aimeraient que deux choses soient parmi les objectifs prioritaires de la peine, à savoir la réparation du tort causé et la protection contre de futurs torts, à elles-mêmes ou à d'autres personnes.

J'aimerais aborder trois points principaux. Il est question de deux d'entre eux dans le projet de loi C-89. Ce sont la négociation de plaidoyer, le processus de détermination de la peine et l'éventail des peines.

La négociation de plaidoyer est un sujet qu'on a abordé à plusieurs reprises dans le rapport sur la détermination de la peine, surtout pour dire qu'on manquait de recherche empirique sur la question et qu'il était très difficile de se prononcer. La Commission Archambault a également fait valoir que c'est un sujet qui nous préoccupe depuis près de 15 ans, la Commission de réforme du droit s'étant déjà prononcée sur le sujet et ayant suggéré l'abolition de la négociation de plaidoyer.

Pour l'instant, je vais soulever seulement deux points. Premièrement, il me semble plutôt inutile d'essayer de trouver des lignes directrices concernant la détermination de la peine ou tout le processus ultérieur alors que, dès le départ, le jeu est faussé par la négociation de plaidoyer. Mais je voudrais surtout attirer votre attention sur le fait qu'il y a une partie qui n'est jamais présente à la négociation de plaidoyer, c'est-à-dire la victime. Je suis très bien placée pour le savoir, puisque je fais actuellement une recherche à l'Université de Montréal sur la négociation de plaidoyer. Dans la recherche, on essaie de prendre contact avec toutes les parties concernées. La seule partie qu'on ne réussit pas à rejoindre, c'est la victime. On n'a pas encore réussi à rejoindre suffisamment de victimes, parce qu'elles ne sont jamais informées de ce processus de négociation de plaidoyer.

Le deuxième point quant à la détermination de la peine est le processus de *sentencing* lui-même et, en particulier, la déclaration de la victime devant le tribunal, c'est-à-dire le *victim impact statement*. Cette déclaration a deux objectifs. Un objectif concerne la victime; il s'agit de lui donner un rôle dans le processus de détermination de la peine. L'autre objectif concerne davantage la société et la justice comme telle; il faut faire en sorte que lorsque le tribunal prend une décision, il la prenne en toute connaissance de cause. Je n'ai pas les chiffres pour le

[*Traduction*]

continue to be used by the justice system. Victims are still the pawns of the whole system.

The main demands of victims of crime, in order of importance, are as follows: to be informed, to be heard, to be protected and to be compensated. All these demands could be met at each of the stages your committee is studying.

Let us start by looking at sentencing. Although victims have rarely taken a stand on this subject, the two points they have included among the priority objectives of sentencing are: compensation for the damage done, and protection against future harm to themselves or to other individuals.

I would like to deal with three main points. Two of them are mentioned in Bill C-89. They are: plea bargaining, sentencing and the range of sentences.

Plea bargaining was dealt with several times in the report on sentencing, and the main point was that there was a lack of empirical data on the question and that it was very difficult to make a decision. The Archambault Commission also pointed out that we have been concerned about this matter for close to 15 years, because the Law Reform Commission had already taken a stand and suggested that plea bargaining be abolished.

I would just make two points for the time being. First, I see no point in trying to find guidelines on sentencing or the whole subsequent process, when everything is distorted from the beginning because of plea bargaining. However, I would particularly like to draw your attention to the fact that one party is never involved in plea bargaining, namely the victim. I am in a very good position to know this, because I am currently doing some research at the University of Montreal on plea bargaining. As part of our project, we are trying to get in touch with all the parties involved. The only party that we have not been able to get in touch with is the victim. So far, we have not managed to contact enough victims, because they have never been informed about the whole process of plea bargaining.

My second point about sentencing is the process of sentencing itself, and particularly the victim impact statement. The statement seeks to achieve two objectives. One involves the victim: the idea is to give the victim a role in the sentencing process. The other objective relates more to society and the justice system itself. The idea is that when the court makes a decision, it must make it with full knowledge of all the facts. I do not have the figures for Canada as a whole, but I do have them for Quebec. In that province, there is a guilty plea in 85% of

[*Text*]

Canada, mais seulement pour le Québec. Au Québec, 85 p. 100 des causes se terminent par un plaidoyer de culpabilité. Cela veut dire que dans 85 p. 100 des causes, le tribunal ne connaît pas la version de la victime, de là l'importance de cette chose.

Je sais que votre Comité a entendu des juristes et d'autres personnes qui s'opposaient à cette déclaration de la victime pour toutes sortes de raisons. On dit que cela entraînera de trop grandes manifestations d'émotion devant le tribunal et des idées de vengeance, ce qui est complètement contre l'esprit du droit pénal canadien ou d'inspiration anglo-saxonne, etc.

• 1115

Par ailleurs, vous savez très bien qu'il se fait à l'heure actuelle, au Canada, six recherches exploratoires sur la déclaration de la victime. Je suis responsable de projet de Montréal. À Montréal, le projet existe depuis octobre dernier. Il est donc très récent. En quatre mois, nous avons reçu tout près de 1,000 déclarations de la part de victimes. C'est un taux de réponse d'environ 45 p. 100. Cet esprit de vengeance qu'on craint est complètement absent des déclarations qu'on reçoit.

Il y a très peu de victimes qui désirent s'exprimer sur la sentence elle-même. Les victimes désirent surtout s'exprimer sur ce qu'elles ont vécu. Quant à l'émotivité, on sait qu'elle est déjà présente en cour. Dans le cas d'une seule de ces 954 déclarations que nous avons reçues, la défense s'est opposée. Dans ce cas-là, la Couronne a proposé à la défense de faire comparaître la victime devant le tribunal au lieu d'accepter sa déclaration écrite, et la défense a refusé. C'est assez éloquent, mais on a besoin de plus de recherche.

La question des coûts a été soulevée tout à l'heure. La déclaration de la victime est un processus très peu coûteux. Dans le district judiciaire de Montréal, qui comprend la Communauté urbaine de Montréal et Laval, soit un peu plus de la moitié de la province, le gouvernement fédéral fait une contribution de 85,000$ en deux ans, c'est-à-dire 42,000$ par année, parce que c'est un projet pilote et qu'il se fait de la recherche. Le tribunal devra peut-être avoir recours aux services d'une personne de plus dans les grands districts judiciaires. C'est tout ce que cela peut coûter sur le plan financier.

En ce qui concerne la détermination de la peine, je termine avec le troisième point, soit l'éventail des peines. Le rapport Archambault m'a un peu déçue. À mon avis, il ne suggère pas un éventail suffisamment large de peines impliquant la victime. Quand je parle de peines impliquant la victime, je pense surtout à des peines de réparation des dommages subis et à des peines ou à des injonctions qui concernent la protection de la victime.

Je dirai un seul mot sur la réparation. Je devrai témoigner cet après-midi devant le Comité qui étudie le

[*Translation*]

the cases. This means that in 85% of the cases, the court does not hear the victim's version of the story. Hence, we see the victim impact statement as being extremely important.

I know that your committee has heard from legal specialists and other individuals who are opposed to the victim impact statements for all sorts of reasons. People have said that the victim impact statements would lead to displays of too much emotion in the courts and would give victims ideas of revenge, which is a concept that runs completely counter to the spirit of the Canadian Criminal Code or Anglo-Saxon traditions of justice.

As you know, there are six research studies underway in Canada at the moment on victim impact statements. I am in charge of the project in Montreal. Our work in Montreal has been underway since October of last year, and therefore is still very recent. In four months, we have received close to 1,000 victim impact statements. The response rate is about 45%. The element of revenge that some people fear is not in evidence at all in the statements we have received.

There are very few victims who want to express an opinion about the sentence itself. They want rather to talk about they have been through. As far as emotional displays go, we know that these already happen in court in any case. Of the 954 victim impact statements we have received so far, the defence has been opposed in only one case. In it, the Crown suggested that it would have the victim appear in court rather than presenting the victim impact statement, and the defence refused to accept this suggestion. These figures are quite telling, but we still need more research.

Someone raised the issue of costs a little earlier. The victim impact statement is a very inexpensive procedure. In the Montreal court district, which includes the Montreal Urban Community and Laval, or a little over half of the province, the federal government is contributing $85,000 for two years, that is, $42,000 a year, because this is a pilot project involving research. The court might require the services of one extra person in large districts. That is all the victim impact statements would cost.

I will conclude with my third point about sentencing, and it concerns the range of sentences. I was a little disappointed in the Archambault report. I do not think it suggests a broad enough range of sentences involving the victim. When I refer to sentences involving the victim, I am thinking mainly of sentences that involve compensation for the injury or harm suffered by the victim, and of sentences or injunctions regarding the protection of the victim.

I would like to comment briefly on restitution. I am supposed to be testifying this afternoon before the

[*Texte*]

projet de loi C-89, et j'en parlerai davantage. Il s'agit de la question de la restitution. On aimerait beaucoup que la restitution puisse servir de peine unique et ne soit pas uniquement un ajout aux autres peines qui existent déjà, tel que proposé dans le projet de loi C-89. On pourrait penser que le simple fait de dédommager quelqu'un pour le tort causé puisse être une peine unique et suffisante en soi. On aimerait bien qu'on prenne cette option en considération.

En ce qui concerne la mise en liberté sous condition, j'aimerais préciser que mise en liberté sous condition, à mon sens, inclut toute forme de liberté, par exemple des absences temporaires.

En ce qui concerne le rôle de la victime dans le processus de libération conditionnelle, j'aimerais signaler les raisons pour lesquelles les victimes aimeraient être entendues, parce qu'on propose que les victimes soient entendues. C'est d'ailleurs ce que la Commission nationale des libérations conditionnelles a proposé dans la politique qu'elle a publiée à l'automne 1987.

• 1120

Les victimes veulent être entendues pour trois raisons principales. Elles veulent d'abord assurer leur protection personnelle et celle de leurs proches. Il s'agit ici de cas où la victime connaît le détenu. Généralement, il s'agit de crime violents. Il y a des victimes qui désirent être entendues pour intercéder en faveur du détenu, cela pour deux raisons: premièrement, parce que la victime est consciente d'avoir un peu participé à l'acte et qu'elle se sent responsable de l'incarcération du détenu; deuxièmement, parce que la victime pratique une religion ou s'est convertie à une religion qui prône le pardon. C'est important pour cette victime de se faire entendre par la Commission. Finalement, une victime peut vouloir être entendue pour obtenir la collaboration du détenu. Il y a un cas à Montréal qui a été beaucoup diffusé, mais ce n'est pas un cas unique. Il s'agit d'un mari qui a tué sa femme et amené les deux enfants dans un pays étranger; les grands-parents aimeraient que la libération du détenu soit conditionnelle au rapatriement des enfants au Canada. Je sais qu'il y a un vide juridique sur de telles questions, mais je crois qu'il est temps de les expliquer.

On parle de la déclaration de la victime à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Dans le cas de victimes de violence de la part de leurs proches, il me semble impératif que toutes victimes soient informées de la date possible de libération et de leur «droit», puisque ce n'est pas encore le cas au Canada, de se faire entendre. J'y reviendrai dans ma conclusion.

L'accès à l'information de la part de la victime et la sensibilisation du côté des intervenants: Il s'agit de l'accès à l'information pour les victimes qui veulent savoir où est leur agresseur, par exemple, mais aussi de l'accès à l'information pour les intervenants du système correctionnel qui, la plupart du temps, n'ont pas cette information. Il est important qu'ils sachent, par exemple,

[*Traduction*]

legislative committee studying Bill C-89, and I will go into greater length on the subject there. We would very much like to see restitution as the sole sentence, rather than something extra added on to existing sentences, as proposed in Bill C-89. The argument can be made that the mere fact of compensating someone for the injury or harm they have suffered can be an adequate sentence in itself. We would like the committee to consider this possibility.

With respect to parole, I would like to specify that as far as I am concerned, this term includes all types of conditional release, for example temporary absences.

I turn now to the issue of the victims' involvement in the parole process. I would like to state why victims want to be heard, because there have been suggestions that victims should be heard. This in fact was one of the points made by the National Parole Board in the proposed policy it published in the fall of 1987.

There are three reasons why victims want to be heard. First of all, they want to protect themselves and the people close to them. These are cases where the victim knows the inmate, and generally they involve violence. Some victims want to be heard to intercede for the inmates, and there can be two reasons for this. The first is that the victim realizes that he or she may have been involved in the crime to some extent and feels responsible for the fact that the inmate was put in prison. The second reason is that the victim belongs to a religious faith or has converted to a religious faith that advocates forgiveness. It is important for victims in this category to be heard by the parole board. Victims may also want to be heard to get the inmate's cooperation. There was a case in Montreal that received a lot of coverage but it is not unique. It involved a husband who killed his wife and took the two children to a foreign country. The grandparents would like parole to be conditional on the children's returning to Canada. I know there is nothing in the law on issues of this sort, but I think it is time they were explained.

Reference is made to the victim impact statement at National Parole Board hearings. Where a violent crime is committed by someone whom the victim knows I think it is essential that all victims be informed of the possible date of parole and of their "right", so to speak, because victims do not yet have the right to be heard in Canada. I will come back to this point in my conclusion.

The next topic I would like to discuss is access to information for victims and for people involved in the correctional system. I am thinking of information for victims who want to know where their attacker is, for example, and also of access to information for people involved in the correctional system who, most of the time, do not have this information. It is important that they

[*Text*]

qu'il ne s'agit pas d'une gifle, mais de coups de couteau. Il est donc question d'un échange d'information.

Je voudrais dire un mot sur les services aux victimes d'acte criminel. À mon avis, il s'agit d'une forme de prévention. Aider les victimes à surmonter leur traumatisme devient une façon de prévenir des agressions futures. On le voit très bien dans les cas de violence familiale, par exemple. On le voit très bien dans le cas des adolescents qui fuguent. Pourquoi fuguent-ils? Dans la majorité des cas, c'est parce qu'ils ont été victimes. Il s'agit de faire la boucle entre la prévention primaire et la prévention tertiaire.

Je vais terminer par quelques remarques générales. Je rappelle qu'il y a à chaque étape une nécessité d'information, d'écoute, de protection et de réparation. Ce qui nous frappe beaucoup également, c'est la nécessité d'une concertation accrue entre les agences pénales. Il faut décloisonner tout cela. Les gens ne se parlent pas entre eux. Entre le tribunal, l'approbation, les libérations conditionnelles, les agents de détention, il y a vraiment un cloisonnement à l'heure actuelle. On le voit du côté des victimes, mais pas uniquement là.

L'harmonisation des lois d'accès à l'information est également importante. Actuellement, ce qui est permis par une loi est interdit par l'autre.

Il y a aussi l'harmonisation des droits des parties, la partie lésée et la partie accusée. Cela veut dire qu'il faudrait s'acheminer vers une reconnaissance des droits des victimes qui n'aille pas à l'encontre des droits des accusés.

• 1125

La formation et la sensibilisation des intervenants sont essentielles pour éviter cette deuxième agression que j'ai mentionnée tout à l'heure.

En somme, il faut s'acheminer vers une réforme en profondeur du droit pénal, vers une révolution de notre droit pénal ou une civilisation de notre droit pénal. Votre Comité ne le fera peut-être pas, mais un prochain comité le fera sans doute. Je vous remercie.

Le président: Merci beaucoup, madame Baril.

Mr. Lawrence, for the first question.

Mr. Lawrence: *Merci*, Professor. Again, we are indebted to you for your contribution here this morning. You have thrown me a little off base by that teaser at the very end there. It is great to say the criminal justice system needs an in-depth reform, a comprehensive reform; but you just throw that out at the end without indicating your views on where the major impetus of that reform should take place. I am sure we will draw that out

[*Translation*]

know that the crime did not involve a slap, but rather a knife attack. I am talking here about an exchange of information.

I would like to comment briefly on the services available to victims of crime. I consider this a form of prevention. Helping victims overcome their trauma becomes a way of preventing future attacks. This is very evident in cases of family violence, for example. We also see it in the case of adolescents who run away from home. Why do they run away? In most cases it is because they have been victims. The idea is to close the loop by providing both primary and tertiary prevention services.

In conclusion, I would like to make a few general observations. I would remind you that at every stage of the process, victims need information, need to be listened to, need to be protected, and need to be compensated. We are also struck by the need for greater co-operation among the people involved in the criminal justice system. The barriers between the various components of the system must be broken down. People are not talking to each other. At present, there is a real compartmentalization of the courts, probation, parole, and detention services. We see that as regards victims, but it exists elsewhere as well.

Another important factor is bringing the various access to information acts into harmony. At present, something that can be done under one piece of legislation is prohibited under another.

There is also the issue of harmonizing the rights of the two parties, the aggrieved party and accused party. That means that we would move towards a recognition of victims' rights that would not go against the rights of the accused.

The training and sensitization of the persons involved are essential to avoid this second aggression that I mentioned before.

In short, we must go towards an in-depth reform of criminal legislation, to civilize or revolutionize it. Maybe your committee will not do it, but some other committee will, in the future. Thank you.

The Chairman: Thank you very much, Professor Baril.

Monsieur Lawrence, la première question.

M. Lawrence: Merci, madame. Encore une fois, nous sommes vos obligés pour votre apport de ce matin. Vous m'avez toutefois mis en situation de déséquilibre avec ce petit mot de la fin. C'est bien beau de dire que l'appareil de droit pénal a besoin d'une réforme en profondeur, d'une réforme globale; mais vous nous dites cela à la toute fin, sans nous dire où le gros de cet effort de réforme devrait se situer. Je suis sûr que nous réussirons à vous

[*Texte*]

of you, or perhaps on another occasion we may have the opportunity to get your views on an overall review.

I am interested in the Montreal project. I am not too sure of the formal name of the victim input into the system in Montreal. What is the actual formal name of it?

Prof. Baril: It is the same in English; it is the victim impact statement. But in French it is *déclaration de la victime devant le tribunal.*

Mr. Lawrence: You say there is a federal contribution of $85,000. What is the overall annual cost of the project in Montreal? Do you know?

Prof. Baril: It is twice that, because Quebec gives the same amount.

Mr. Lawrence: Does it employ only one full-time counsellor-researcher-assistant?

Prof. Baril: Yes, one full-time person on the project and one full-time person on the research.

Mr. Lawrence: I see. Are you the research person?

Prof. Baril: No, I am the supervisor and I am the aide.

Mr. Lawrence: The individual who assists victims with their statements. I am not too sure of the volume of work going through the criminal courts on the island of Montreal, but I would imagine it is pretty immense, a pretty large volume going through. Is one person sufficient to assist victims with their impact statements? There is no backlog, there is no hold-up because of the requirement that statements should be made to the courts at the time of sentencing? It works well with just one individual?

Prof. Baril: Yes. We have a little more than one individual, because we have part-time volunteers as well. Also, we have been able to get the co-operation of everybody involved; that is, the police, probation officers, the Crown, and everybody involved in the project. So that helps save time.

The Montreal project has benefited from the other projects in other cities. We have learned from the other projects. We thought if we wanted to survive, from the beginning, from the design of the project, we had to think long-term. So we have to design it in such a way that it will cost very little, so after the experiment is over it can last. This is why we have tried to involve every single person who has worked in the system.

• 1130

Mr. Lawrence: Yes. And is it working?

Prof. Baril: So far, it is working beautifully, but it is just four months.

Mr. Lawrence: Why do you say it is working? What effect have you seen in the criminal justice system because of the imposition of this procedure?

[*Traduction*]

soutirer la réponse, soit aujourd'hui, soit un autre tantôt quand nous aurons l'occasion de vous revoir devant nous pour entendre ce que vous pensez de la révision globale.

Le projet de Montréal m'intéresse. Je ne suis pas sûr du nom officiel du programme à Montréal. Quel est-il?

Mme Baril: C'est la même chose en anglais; *victim impact statement.* En français, cependant, c'est «déclaration de la victime devant le tribunal».

M. Lawrence: Vous parlez d'une contribution de 85,000$ du fédéral. Quel est le coût global annuel de ce projet à Montréal? Le savez-vous?

Mme Baril: Deux fois ce montant, puisque le Québec en donne autant.

M. Lawrence: Et ce projet n'emploie qu'un conseiller-recherchiste-assistant à plein temps?

Mme Baril: Oui, une personne à plein temps pour le projet et une personne à plein temps pour la recherche.

M. Lawrence: Je vois. Vous êtes la recherchiste?

Mme Baril: Non, je suis la surveillante et je suis l'aide.

M. Lawrence: La personne qui aide les victimes à faire leurs déclarations. Je ne connais vraiment pas le nombre de causes pénales qui transitent par les tribunaux de l'île de Montréal, mais je me dis que c'est probablement énorme, quand même. En a-t-on assez d'une personne pour aider les victimes à faire leurs déclarations? Il n'y a pas de retard accumulé, il n'y a pas de retard du tout vu l'exigence que la déclaration doit être présentée au tribunal lorsque sentence est rendue? Cela fonctionne bien avec une seule personne?

Mme Baril: Oui. Il y a quand même plus qu'une personne parce que nous comptons aussi sur des bénévoles à temps partiel. Nous avons aussi la collaboration de tous les intervenants: policiers, agents de probation, la Couronne, tous ceux qui s'intéressent à l'affaire. Il n'y a donc pas de perte de temps.

Le projet de Montréal a profité de l'expérience acquise au niveau d'autres projets ailleurs. Nous en avons beaucoup appris grâce aux autres projets. Nous avons cru que pour survivre, dès le départ, dès le moment de conception du projet, qu'il nous fallait penser en fonction du long terme. Nous avons donc conçu l'affaire afin qu'elle ne coûte pas cher du tout pour que le projet puisse se prolonger dans le temps après la période d'essai. C'est pour cela que nous avons essayé d'intéresser de très près tous les intervenants au projet.

M. Lawrence: Oui, et est-ce que ça marche?

Mme Baril: Jusqu'à présent, ça marche à merveille, mais depuis quatre mois seulement.

M. Lawrence: Pourquoi dites-vous que ça marche bien? Quels sont les effets de cette procédure que vous avez pu constater sur le système de justice criminelle?

[*Text*]

Prof. Baril: We have not seen that many effects on the criminal system yet. We have seen mostly effects on victims, because they return the questionnaire and they write pages and pages. They write a great deal. They are asked very little, but they write, and it seems to be good for them to write.

That is one effect we have seen. On the system itself, the project is too young to know. I could tell you of a few examples where we have seen an impact. For instance, in one case, after the pre-sentence report the prosecutor and the judge were just about to put a person in the care of his mother, who was prepared to receive him. But then we saw in the victim impact statement that his mother lived next to the victim, who had been assaulted more than once. So we thought maybe that is not the place this person should go.

In other words, it worked in directions we had not necessarily anticipated. It is not so much the severity of sentencing that seems to be affected so far as it is the kind of decision. But I repeat that the project is very young.

Mr. Lawrence: Yes, but the main value of the project at this stage, as far as you can see, is that it is a good thing, with a capital G, to bring some input from the victim into the system, just on basic principles, but this may not necessarily have any real effect on either the court procedures themselves, or on the severity or even the decrease in severity of the sentencing. Is that what you are saying?

Prof. Baril: Yes. This we do not know yet.

Mr. Lawrence: You do not know yet.

Prof. Baril: But we do know, though, that the Crown is changing its approach a little bit.

Mr. Lawrence: The Crown is changing its approach? In what way?

Prof. Baril: In that they are considering the effect of crime on the victim more and more because of that now. We have noticed that.

Mr. Lawrence: Well, again, are you saying therefore that the prosecutor's role is one of asking for more severe sentences or less severe sentences?

Prof. Baril: I could not tell you about that. I hope to be able to tell you in a few months.

Mr. Lawrence: Fine.

Prof. Baril: The change we see now is that they are more concerned about learning from the victim, hearing the victim, having the opinions of the victim.

Mr. Lawrence: Right. Do you see that this is making the prosecution in the court system itself a little longer?

Prof. Baril: It has not had that effect so far.

Mr. Lawrence: I am just puzzled when you say it is affecting the prosecutors. I am not getting from you how it is affecting the prosecutors.

[*Translation*]

Mme Baril: Nous n'avons pas encore eu l'occasion de constater beaucoup d'effets sur le système criminel, mais par contre, nous en avons vu les effets sur les victimes qui nous renvoient le questionnaire et qui l'accompagnent de pages et de pages de commentaires. Ils écrivent beaucoup. On ne leur demande pas grand-chose, mais ils écrivent énormément, ce qui semble leur faire du bien.

Voilà pour un effet; quant au système, il est trop tôt pour en juger. Je peux vous donner quelques exemples que j'ai pu constater. Dans un cas, par exemple, après avoir entendu le rapport pré-sentence, le procureur et le juge étaient prêts à confier une personne à la garde de sa mère qui acceptait cette charge. Mais quand nous avons vu la déclaration de la victime, nous avons pu contater que la mère vivait à côté de la victime et que celle-ci avait été assaillie plus d'une fois. Là, nous nous sommes dit que ce n'était peut-être pas la meilleure condition.

Autrement dit, les effets ne sont pas toujours ceux que nous avions prévus. Ce n'est tant la sévérité de la sentence que le type de décision qui change. Mais je le répète, l'expérience est encore très récente.

M. Lawrence: Oui, mais à ce stade, pour autant que vous puissiez en juger, ce qui est vraiment positif c'est que la victime a son mot à dire. C'est un simple principe, mais qui n'a pas forcément d'effet réel sur la procédure judiciaire ou sur la sévérité ou la clémence de la sentence. C'est bien ce que vous dites?

Mme Baril: Oui. Nous ne le savons pas encore.

M. Lawrence: Vous ne le savez pas encore.

Mme Baril: Par contre, nous savons que la démarche de la Couronne a quelque peu changé.

M. Lawrence: L'attitude de la Couronne change? Comment?

Mme Baril: On tient de plus en plus compte du point de vue de la victime. Nous avons pu le constater.

M. Lawrence: Là encore, vous nous dites que le procureur est là pour réclamer des sentences plus ou moins sévères?

Mme Baril: Je ne peux pas vous répondre pour l'instant, j'espère pouvoir le faire d'ici quelques mois.

M. Lawrence: Parfait.

Mme Baril: Pour l'instant, on tient surtout à s'informer auprès de la victime, à écouter ce qu'elle a à dire, à entendre son opinion.

M. Lawrence: Ouais. Est-ce que vous avez pu constater que cela prolongeait les poursuites?

Mme Baril: Pas jusqu'à présent.

M. Lawrence: Je suis étonné de vous entendre dire que cela a une influence sur les procureurs. Vous ne m'avez toujours pas expliqué comment.

[*Texte*]

Prof. Baril: Little things. For instance, prosecutors have asked more often to interview the victim. It might just be five minutes, but they are asking more often to see the victims before a preliminary inquiry, for instance, than they did before.

Mr. Lawrence: Yes. So in any event, I assume what you are saying is that if nothing else this at least helps the prosecutor in understanding the case he is about to prosecute a little more fully, and this may reduce the charge of using these things as an assembly-line prosecution type of thing. Is that it? Perhaps this assists the prosecutor in doing a little more preparation for some of these cases then. Is that it?

• 1135

Prof. Baril: Yes, and if you come to Montreal in June we will have more results.

Mr. Lawrence: Okay, I look forward to it.

Getting back to the costs, I do not want to indicate that I have an idiosyncrasy for costs here at all, but you are saying that the project—and it is a minimal project only, I assume—in Montreal costs somewhere between $150,000 and $200,000 a year. Half of the criminal cases in Quebec take place in the island of Montreal and in the Laval district, do they not? Is the project going on in Laval too?

Prof. Baril: Yes.

Mr. Lawrence: Are your costs duplicated in Laval, or is this the total cost for both Laval and Montreal?

Prof. Baril: Yes, and it includes the research.

Mr. Lawrence: I see. Presumably if the system was imposed on the whole of the province of Quebec, the cost would be a lot more because of the geographical distances involved. You are getting a concentration of cases in Laval and Montreal, and that makes it perhaps easier to administer in those two areas. If you were to impose it on the rest of Quebec, the individual costs per case would presumably rise appreciably in the rest of the province, would they?

Prof. Baril: Maybe not, because in some areas of Quebec and for the rest of Canada, the victim impact statement is already there. It is just that we have never given it in small areas, such as the Northwest Territories. In the small rural areas, victims have a lot more potential right now than in the big cities.

Mr. Lawrence: Yes. I think that is quite true except that also in more remote areas quite frequently the judge is brought in, the prosecutor is brought in and in some cases the defence council is brought in.

It is great to think of the smaller communities as being a lot more neighbourly, where everybody knows everybody else's buisness and therefore this has an impact. In some cases as far as the criminal justice system is

[*Traduction*]

Mme Baril: De petites choses. Par exemple, les procureurs demandent plus souvent à interroger les victimes. Parfois il s'agit seulement de cinq minutes, mais de plus en plus souvent, avant une enquête préliminaire, ils veulent poser des questions aux victimes.

M. Lawrence: Oui. Vous dites que cela a au moins une utilité, puisque cela aide le procureur à mieux comprendre la cause dont il est saisi: on ne pourra plus l'accuser autant d'être un rouage dans une chaîne de montage. C'est bien ça? Autrement dit, cela facilite un peu la tâche du procureur qui prépare ses causes, n'est-ce-pas?

Mme Baril: Oui, et si vous venez à Montréal en juin, nous aurons plus de résultats.

M. Lawrence: D'accord, avec plaisir.

Je reviens aux coûts. Ce n'est pas une idée fixe chez moi, mais vous dites que pour Montréal seulement, ce qui est très restreint, ils sont de l'ordre de 150 à 200,000$ par année. La moitié des causes criminelles au Québec sont jugées dans l'île de Montréal et dans le district de Laval, n'est-ce pas? Laval en fait partie aussi?

Mme Baril: Oui.

M. Lawrence: Est-ce que c'est le coût total pour Laval et pour Montréal ou bien est-ce que les coûts pour Laval sont à part?

Mme Baril: Ce sont les coûts totaux, y compris la recherche.

M. Lawrence: Je vois. J'imagine que si on mettait le système en place dans toute la province de Québec les coûts seraient beaucoup plus élevés à cause des distances. Actuellement, les causes sont concentrées à Laval et à Montréal, ce qui facilite l'administration. Si vous imposiez le système au reste du Québec, les coûts par cause augmenteraient considérablement, n'est-ce-pas?

Mme Baril: Peut-être pas, parce que dans certaines régions du Québec et dans le reste du Canada la déclaration de la victime existe déjà. Nous ne l'avons jamais eue dans les régions peu peuplées, comme les Territoires du Nord-Ouest. Dans les petites localités rurales, à l'heure actuelle, les victimes ont beaucoup plus de potentiel que dans les grandes villes.

M. Lawrence: Oui, c'est probablement exact, mais dans les régions isolées, très souvent on fait venir le juge, on fait venir le procureur et, dans certains cas, l'avocat de la défense.

Ce qui est encourageant, c'est que dans les petites communautés, les gens se connaissent beaucoup mieux, tout le monde est au courant des affaires de tout le monde, ce qui a un impact. Et pourtant, dans certains cas,

[*Text*]

concerned, it is more remote in the rural areas than it is, if possible, even in the urban areas.

Do you not anticipate that the costs would rise much more in the rest of the province? Obviously they would at least double if there are double the number of cases in the rest of the province, but do you think the costs would double?

Prof. Baril: No, I am not at all worried about that.

Mr. Lawrence: We have to worry about that.

Prof. Baril: Yes, and I too as a citizen, and I have have a personal concern for the victim. One thing I forgot to mention is that at the present time this victim impact statement is a questionnaire sent by mail. The victim is free to answer or not. If the victim answers, the victim can say he wants to be heard or whatever.

Mr. Lawrence: Or to have someone counsel him.

Prof. Baril: Yes, yes. But the way it is administered right now, at the basic objective of it is to get an input from the victim, even minimum input. This is why it may not be expensive.

• 1140

Mr. Lawrence: Right. Getting back to what you call the conditional release system and the involvement of the victim in that procedure, are you anticipating a consultation, either written or in person, again of the victim at that time, or in that system would the original victim impact statement be utilized?

Prof. Baril: Both.

Mr. Lawrence: Both?

Prof. Baril: Yes. What seems the most efficient way to do it would be that the original victim impact statement at the time of sentencing be sent, so that everybody who gets involved in the system can see what is in there. But I also suggest that in cases of violence against persons, especially when the victim and the offender know one another, the commission systematically ask for a victim impact statement. It can be done by mail, in the same way as it is being done at the sentencing time.

Mr. Lawrence: Why do you limit it to crimes of violence only?

Prof. Baril: For reasons of protection, because when people know one another then there is a risk that the victim will be attacked again. I think it is very important that whoever takes the decision to release someone knows about the risk.

Mr. Lawrence: So your emphasis is on the protection of the victim at a time when there is a potential for release of the offender. Do you think that will have any effect on the release system?

Prof. Baril: Yes, it does right now. Personally, I have helped some victims to go through that process, even if it

[*Translation*]

le système de justice criminelle est beaucoup plus éloigné des régions rurales, si c'est possible, que des centres urbains.

Vous ne vous attendez pas à ce que les coûts augmentent considérablement dans le reste de la province? On peut s'attendre à ce qu'ils doublent au moins s'il y a le double du nombre de causes, mais pensez-vous que les coûts doubleraient?

Mme Baril: Non, cela ne m'inquiète pas du tout.

M. Lawrence: Il faut pourant s'en inquiéter.

Mme Baril: Oui, et en ma qualité de citoyenne je m'intéresse aussi personnellement à la victime. J'ai oublié de vous dire qu'à l'heure actuelle, la déclaration de la victime est un questionnaire envoyé par le courrier. La victime est libre d'y répondre ou pas. Si la victime décide de répondre, elle peut déclarer qu'elle désire être entendue, ou quelque chose de ce genre.

M. Lawrence: Ou qu'elle voudrait un avocat.

Mme Baril: Oui, oui. Mais pour l'instant, le principal objectif, c'est de faire participer la victime, même si c'est une participation minime. Pour cette raison, ce n'est pas forcément coûteux.

M. Lawrence: Oui. Je reviens à la participation de la victime au système de libérations conditionnelles: est-ce que vous envisagez qu'à ce moment-là, la victime serait consultée, soit par écrit soit en personne, ou bien qu'on se référerait à la première déclaration de la victime?

Mme Baril: Les deux.

M. Lawrence: Les deux?

Mme Baril: Oui. La solution la plus efficace semble être d'envoyer la première déclaration de la victime au moment de prononcer la sentence; ainsi, tous ceux qui participent à l'exercice peuvent consulter cette déclaration. Mais quand il y a eu voies de fait, et surtout lorsque la victime et le coupable se connaissent, la Commission exige systématiquement de voir la déclaration de la victime. Cela peut être fait par le courrier, comme au moment de la sentence.

M. Lawrence: Pourquoi limiter cela aux actes de violence?

Mme Baril: Pour des raisons de protection, car lorsque les gens se connaissent, la victime risque d'être attaquée à nouveau. Il est important de connaître les risques avant de prendre la décision de relâcher un coupable.

M. Lawrence: Autrement dit, lorsqu'il est question de relâcher le délinquant, vous insistez sur la protection de la victime. Pensez-vous que cela aura des effets sur le système des libérations?

Mme Baril: Oui, c'est déjà le cas. Personnellement, j'ai aidé des victimes à suivre ce processus, bien qu'il ne soit

[*Texte*]

is not recognized right now. It has been done on an individual basis. For instance, there was one victim who has been the victim of an attempted murder three times, and this person was still threatened from the jail where the person was.

Mr. Lawrence: The same victim?

Prof. Baril: Yes.

Mr. Lawrence: Oh, I see. Yes, of course. Yes.

Prof. Baril: In this case we helped the victim make her case in front of the commission, and the person who was in the penitentiary has been denied his first release and will be up for asking again in a couple of years.

Mr. Lawrence: So the tendency of the result of involving the victim in the release system is to either deny that release or to impose restrictions or conditions on that release.

Prof. Baril: Yes, but it could be also to facilitate the release. It happens more seldom, but it does happen and it might be relevant.

Mr. Lawrence: Yes, but the usual tendency would be the other way, though, would it not?

Prof. Baril: When there are threats, yes.

Mr. Lawrence: Okay, thank you.

Mr. Nicholson: I just had a couple of questions about the procedure in this project that you are involved with and I just wanted to make sure I understood what it was. I think I heard you mention first of all that 85% of the criminal charges in the province of Québec end up as guilty pleas, and then I think you said that therefore there is no victim statement. What would be stopping the crown attorney or anyone involved with victims' rights in having a victim's statement prepared and enter that as part of the submissions, for instance, that the crown attorney would make for sentencing? Why would the guilty plea stop that?

Prof. Baril: No, you are right. I think I was talking about the actual system with our actual Criminal Code. I am not talking about Bill C-89, which might change everything, and not about the project. Actually, when there is no victim impact statement project and before Bill C-89 is accepted, it means that every time an accused pleads guilty the victim is not heard, because there is no trial, and mostly the guilty plea is entered before the criminal inquiry.

• 1145

Mr. Nicholson: Could the crown attorney not still call at the sentencing? I have seen evidence presented at sentencing. Could he not call the victim? What would be stopping him?

That actually leads me to my next question on procedure. You said there are many times when the

[*Traduction*]

pas encore établi. Cela s'est fait dans des cas particuliers. Par exemple, celui d'une personne qui avait été victime d'une tentative de meurtre à trois reprises; elle continuait à recevoir des menaces du coupable qui était en prison.

M. Lawrence: La même victime?

Mme Baril: Oui.

M. Lawrence: Oh, je vois. Oui, bien sûr. Oui.

Mme Baril: Dans ce cas, nous avons aidé la victime à défendre sa cause devant la Commission et le détenu s'est vu refuser sa première libération; il pourra présenter une nouvelle demande dans deux ans.

M. Lawrence: Par conséquent, lorsque la victime participe au processus des libérations, le plus souvent, cela a pour résultat d'empêcher la libération ou d'imposer des restrictions ou des conditions.

Mme Baril: Oui, mais cela pourrait également la faciliter. C'est plus rare, mais cela se produit, cela peut être une conséquence logique.

M. Lawrence: Oui, mais d'ordinaire, c'est l'inverse, n'est-ce pas?

Mme Baril: Lorsqu'il y a des menaces, effectivement.

M. Lawrence: D'accord, merci.

M. Nicholson: J'ai une ou deux questions au sujet de cette procédure dont vous vous occupez; je veux m'assurer que j'ai bien compris de quoi il s'agit. Au début, vous avez dit que dans 85 p. 100 des cas d'accusations criminelles dans la province de Québec, on plaidait coupable et que, par conséquent, il n'y avait pas de déclaration de la victime. Qu'est-ce qui empêcherait l'avocat de la Couronne, ou quiconque s'intéresse aux droits de la victime, de faire préparer une déclaration de la victime et de la déposer avec les autres pièces déposées par l'avocat de la Couronne en vue de la sentence? Est-ce qu'en plaidant coupable, on évite cela?

Mme Baril: Non, vous avez raison. Je parlais du système et de notre Code criminel. Je ne parlais pas du bill C-89 qui pourrait tout changer, pas plus que de notre projet. En fait, lorsqu'il n'existe pas de projet-pilote permettant la présentation de déclaration des victimes, et tant que le projet de loi C-89 n'aura pas été adopté, chaque fois qu'un accusé plaide coupable, on n'entend pas le point de vue de la victime, puisqu'il n'y a pas de projet, et en règle générale, l'accusé plaide coupable avant qu'il n'y ait enquête criminelle.

M. Nicholson: Le procureur de la Couronne ne pourrait-il tout de même pas présenter des preuves avant le prononcé de la sentence? Je connais des cas où le procureur a présenté des éléments de preuve au moment de la détermination de la peine. Ne pourrait-il pas appeler la victime à la barre? Qu'est-ce qui l'empêche de le faire?

En fait cela m'amène à ma question suivante au sujet de la procédure. Vous avez dit qu'il est souvent arrivé que

[*Text*]

Crown wanted to have the victim's evidence in, but this was refused by the defence counsel. I wonder on which basis the defence counsel could refuse to hear from the victim during the sentencing process.

The Chairman: As part of the plea bargaining.

Mr. Nicholson: It sounds like a bad deal on the Crown's part if they wanted it in and now the defence is saying no.

Prof. Baril: Let us be clear about that. With the victim impact statement, there is no problem. The victim can be heard even if the accused pleads guilty, and that is one of the arguments in favour of the victim impact statement. If Bill C-89 is voted in, I think there will be a big improvement because of that.

The example I mentioned before is that before we started to experiment with the victim impact statement we felt that the defence would go up against it because that is what they said. Now we realize that it is not the case, and if the defence decides, as does happen, that the defence objects to *le dépôt* of the victim impact statement in front of the court, the only thing the Crown has to do is say: fine, then I will assign the victim as a witness to testify here in front of the court. Usually the defence does not want that.

Mr. Nicholson: Yes, that is right. It would probably be worse.

The Chairman: I have one particular question on the policy of the National Parole Board now in terms of the release of information relating to victims, relating to the decision of the board. Are you satisfied that this policy allows for the dissemination of enough information to victims now; and if not, what additional information should be available, recognizing the point you made in your testimony about the need to balance the right of access to information to the privacy of the accused?

Prof. Baril: I think the main difficulty is

cette question d'accès à l'information et d'harmonisation des lois.

En ce qui concerne l'accès à l'information pour la victime, il y a aussi la question du mécanisme. La politique de la Commission nationale des libérations conditionnelles ne précise pas les mécanismes en détail. Comment la victime pourra-t-elle avoir accès à cette information? C'est un peu la raison pour laquelle je mentionnais tout à l'heure le *victim impact statement.*

[*Translation*]

la Couronne désire présenter la preuve en faveur de la victime, mais que l'avocat de la défense n'ait pas acceptée. Je me demande quels motifs l'avocat de la défense pourraient invoquer pour justifier que l'on n'entende pas le témoignage de la victime au moment où l'on doit terminer la peine.

Le président: Eh bien, dans le cadre des négociations de plaidoyer.

M. Nicholson: Il me semble que la Couronne se laisse avoir si elle accepte le refus de l'avocat de la défense.

Mme Baril: Essayons de clarifier les choses. Lorsque les déclarations des victimes sont permises, il n'y a pas de problème. La victime peut témoigner même si l'accusé plaide coupable, et c'est justement l'un des arguments qui milite en faveur de ces déclarations des victimes. Si le projet de loi C-89 est adopté, je crois que la situation sera grandement amélioré pour cette raison-là.

En parlant d'un exemple précis tout à l'heure, je vous ai dit qu'avant que l'on commence à permettre à titre expérimental la présentation de déclarations des victimes, nous avions l'impression que les avocats de la défense les refuseraient, puisque c'est justement ce qu'ils prétendaient faire. Maintenant nous nous rendons compte que ce n'est pas le cas, et que si l'avocat de la défense décide, comme il arrive parfois, de refuser le dépôt de ce genre de déclaration devant le tribunal, à ce moment-là, la Couronne peut lui dire: très bien, je vais donc appeler la victime à témoigner devant le tribunal. D'habitude la défense veut éviter ce genre de chose.

M. Nicholson: Oui, c'est vrai. Ce serait probablement pire.

Le président: J'ai une question à poser au sujet de la politique de la Commission nationale des libérations conditionnelles quant à la divulgation aux victimes mêmes de renseignements concernant la décision de la Commission. Êtes-vous persuadée que la politique actuelle permet aux victimes d'obtenir suffisamment de renseignements, et sinon, quelle sorte de renseignements supplémentaires devrait être mise à leur disposition, étant donné que vous avez mentionné vous-même dans votre témoignage qu'il faut établir un équilibre entre le droit de la victime d'accéder à cette information et le droit de l'accusé de protéger sa vie privée?

Mme Baril: Je pense que le gros problème. . .

Is the matter of access to information and of harmonizing the laws.

As far as access to information for the victim is concerned, there is also the matter of the mechanism involved. The policy of the National Parole Board does not in fact specify in detail what those mechanisms are. How does the victim go about gaining access to that information? Well, that is part of the reason I mentioned the victim impact statement earlier. How does one go

[*Texte*]

Comment fera-t-on pour informer la victime de la date d'admissibilité du détenu, par exemple? C'est un des problèmes.

Également, dans cette partie de la politique de la Commission nationale des libérations conditionnelles sur l'accès à l'information, on parle toujours de l'intérêt du public. On ne parle jamais de l'intérêt de la victime. En fait, la plupart du temps, il ne s'agit pas de l'intérêt du public en général, mais de celui de la victime.

On a un problème particulier en ce qui concerne l'harmonisation des lois. Lorsque le détenu est protégé par la Loi sur le malade mental, c'est une protection supplémentaire pour lui. Les victimes ne peuvent même pas savoir où est le détenu s'il est protégé par cette loi. Ce sont des points sur lesquels on doit se pencher.

• 1150

Par ailleurs, il y a un autre point important: est-ce que cette information doit être partagée par toutes les parties? Notamment, s'il y a une déclaration de la part de la victime, est-ce que le détenu doit en recevoir une copie? La question n'est pas facile, parce qu'il faut protéger la victime contre les représailles, mais si on parle de justice, d'équité, il faut que les parties disposent de la même information. Le détenu devrait donc avoir accès aux déclarations de la victime.

The Chairman: Yes, I think I am inclined to agree with you in terms of fundamental justice; but as you say, that could create practical problems. But surely the more common use of victim impact statements is going to have an effect on courts, on judges, and on the length of sentences. It seems to me that we are even seeing this now. When I talk to criminal lawyers the very fact that there are victim groups present in courtrooms, and that the victim is there, seems to have an effect on judges. You have done some studies in this area, although you cannot comment on the results of your own particular project in the Montreal area yet, but there must be a lot of research in the field that documents this. Am I wrong?

Prof. Baril: No.

The Chairman: Is that a desirable result?

Mme Baril: Les recherches dont nous disposons à l'heure actuelle ne nous permettent pas de conclure qu'il y a une sévérité accrue des peines à cause d'une déclaration de la victime. Cependant, les recherches ne sont pas encore concluantes. On s'attend à ce que cela entraîne un changement dans la nature des peines plutôt qu'un changement dans la sévérité ou la clémence des peines. On s'attend à voir une sévérité accrue dans certains cas. Par exemple, le tribunal pensait qu'il ne s'agissait que d'un assaut simple, mais se rend compte qu'il y a eu trois balles tirées et 35 coups de couteau. Naturellement, la sévérité de cette peine-là sera accrue.

[*Traduction*]

about informing the victim of the inmate's eligibility date for parole, for instance? That is one of the problems.

Also, in this part of the National Parole Board's policy on access to information, constant mention is made of the public interest. Nowhere is the victim's interest mentioned. In fact, most of the time, the general public's interest is not at stake, but only that of the victim.

We also have a real problem when it comes to harmonizing current legislation. Also, when an inmate is protected under the provisions of legislation on mental illness, for instance, that is additional protection for him. Victims can then not even find out where the inmate is being held, if he is protected by legislation such as this. Those are the points we should be considering.

There is also another important point: should this information be shared by all the parties? Notably, if there is a victim impact statement, should the inmate receive a copy of it? This is not an easy issue to deal with, because we must protect the victim against reprisals, but on the other hand, if we want to ensure that there is justice and equity, we must allow both parties access to the same information. The inmate should therefore have access to the victim's statements.

Le président: Oui, je pense que c'est sans doute vrai si on parle vraiment de justice fondamentale; mais comme vous le dites vous-même, cela pourrait créer des problèmes d'ordre pratique. Mais il est fort probable, il me semble, que le recours accru aux déclarations des victimes influencera les tribunaux, les juges, et la durée des peines infligées. Il me semble que l'on a déjà constaté certains changements à ce niveau-là. Si j'en crois ce que me racontent certains avocats au criminel, la simple présence de groupes de défense de victimes dans les tribunaux, et de la victime elle-même, semble avoir un certain effet sur les juges. Vous-même avez fait des études là-dessus, et même si vous n'êtes pas encore en mesure de nous indiquer les résultats de votre projet-pilote à Montréal, je présume qu'il existe déjà pas mal d'informations là-dessus, n'est-ce pas?

Mme Baril: Oui, c'est vrai.

Le président: Est-ce souhaitable?

Prof. Baril: Research currently available does not allows us to conclude that sentences are harsher because of victim impact statements. However, the research is not yet conclusive. We are waiting until we see changes in the nature of the sentences handed down, rather than a change just in terms of their harshness or leniency. We expect to see harsher sentences in certain cases. For instance, a court may think it is dealing with only a case of simple assault, but then discover that the victim was shot at three times and stabbed 35 times. Naturally a harsher sentence is likely to be handed down in that case. But the reverse may also occur. The primary change we

[*Text*]

L'inverse se produit également. Le changement principal auquel on s'attend à la lumière des données dont on dispose à l'heure actuelle est un changement dans la nature des peines. On s'attend à ce qu'il y ait davantage de peines ressemblant à des injonctions—défense de se trouver à tel endroit, de rencontrer la victime, etc.—et de peines de nature réparatrice. Même si le système existe aux États-Unis depuis assez longtemps, on dispose de très peu de recherches. Donc, il est un peu difficile de se prononcer.

The Chairman: Okay, thank you very much.

Mr. Lawrence: In the case of homicide, do you include the close family of the victim as the people who should make up the questionnaire?

Mme Baril: Oui.

The Chairman: If you have finished, perhaps the researcher has a question.

Ms Marlene Koehler (Committee Researcher): To come back to the issue of trying to balance the offender's right to privacy and the victim's need to know about the offender, this is particularly in certain cases, as you have discussed. I do not know if you have had a chance to review the Correctional Law Review working paper on victims. It tries to struggle with the tension a little and to propose some principles. Is there anything more you can say to us about how to achieve fairness and endeavour to maintain privacy of the offender, to assist him or her in reintegration and give him or her the same rights as other people in society, but at the same time recognize a particular offence?

• 1155

Prof. Baril: My feeling is that what is not covered by the policy you referred to has to be covered by the provinces. I think the principles of concern to the federal government are outlined in the policy, but I think each province has to go a bit further. Provincial laws will have to be revised according to this policy if it is accepted.

Le président: Professeure, merci beaucoup pour votre intéressant et important témoignage.

This meeting is adjourned.

[*Translation*]

expect to see, based on the data currently available, is a change in the nature of the sentences. We expect to see more sentences involving injunctions—forbidding the accused, for instance, to frequent certain places, to meet with the victim, that sort of thing—and more sentences involving reparation. Even though such a system has operated in the United States for quite a while, we have very little research on it. Consequently, it is hard for us to give an opinion.

Le président: Très bien. Merci beaucoup.

M. Lawrence: Quand il s'agit d'homicide, pensez-vous que les proches de la victime doivent être ceux qui remplissent le questionnaire?

Prof. Baril: Yes.

Le président: Si vous avez terminé, je pourrai peut-être permettre à l'attachée de recherche de poser une question.

Mme Marlene Koehler (attachée de recherche du Comité): Pour en revenir à la nécessité d'établir un équilibre entre le droit de l'auteur de l'infraction de protéger sa vie privée et le droit de la victime de se renseigner sur celui-ci, comme vous l'avez dit, cela s'applique surtout dans certains cas. Je ne sais pas si vous avez eu l'occasion de voir le document de travail de la révision du droit correctionnel concernant les victimes. On y essaie de traiter un peu des tensions et de proposer certains principes. Pourriez-vous nous en dire davantage sur la façon dont on pourrait assurer une certaine équité pour l'accusé tout en tâchant de respecter sa vie privée, de l'aider à réintégrer la société tout en lui accordant les mêmes droits qu'à tous les autres citoyens, mais en reconnaissant aussi, à la fois, l'existence d'une infraction?

Mme Baril: J'ai l'impression que ce qui ne se trouve pas dans la politique dont vous avez parlé est quelque chose qui doit être assuré par les provinces. Je crois que les principes qui intéressent le gouvernement fédéral se retrouvent dans la politique, mais je crois que chaque province doit aller quand même un peu plus loin. Les lois provinciales devront être revues et corrigées en fonction de cette politique, si elle est acceptée.

The Chairman: Thank you, Professor, for your most interesting and important testimony.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the University of Ottawa:

Dr. Irvin Waller, Department of Criminology.

From the University of Montreal:

Dr. Micheline Baril, School of Criminology.

TÉMOINS

De l'Université d'Ottawa:

M. Irvin Waller, Département de criminologie.

De l'Université de Montréal:

M^me^ Micheline Baril, École de criminologie.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 35

Thursday, February 4, 1988

Chairman: David Daubney

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 35

Le jeudi 4 février 1988

Président: David Daubney

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Justice and Solicitor General

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system

CONCERNANT:

Conformément avec son mandat en vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude de la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et les aspects relatifs du système correctionnel

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27642

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL

Chairman: David Daubney

Vice-Chairman: Rob Nicholson

Members

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Luke Morton
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

Président: David Daubney

Vice-président: Rob Nicholson

Membres

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité
Luke Morton

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 4, 1988
(63)

[*Text*]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met *in camera* in Room 208 West Block at 9:40 o'clock a.m., this day, the Chairman, David Daubney, presiding.

Members of the Committee present: David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Allan Lawrence and Rob Nicholson.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Marlene Koehler, Research Officer.

Witnesses: *From the University of Toronto*: Dr. Anthony Doob, Director, Centre of Criminology. *From the Department of Justice*: Dr. Julian Roberts, Senior Criminologist.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

The witnesses proceeded to a sentencing simulation exercise.

At 10:55 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:05 o'clock a.m., the Committee resumed sitting in public.

The witnesses made statements and answered questions.

At 12:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Luke Morton
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 4 FÉVRIER 1988
(63)

[*Traduction*]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 40, dans la pièce 208 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence de David Daubney, (*président*).

Membres du Comité présents: David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Allan Lawrence et Rob Nicholson.

Aussi présente: *De la Bibliothèque du Parlement*: Marlene Koehler, attachée de recherche.

Témoins: *De l'Université de Toronto*: Anthony Doob, directeur, Centre de criminologie. *Du ministère de la Justice*: Julian Roberts, criminologiste principal.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité examine de nouveau la question de la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et les aspects connexes du système correctionnel.

Les témoins simulent une détermination de la peine.

À 10 h 55, le Comité interrompt les travaux.

À 11 h 05, le Comité met fin au huis clos et reprend les travaux.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

À 12 h 15, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Luke Morton

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Thursday, February 4, 1988

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le jeudi 4 février 1988

• 1105

The Chairman: Colleagues, we will resume our consideration under Standing Order 96.(2) of our inquiry into sentencing, conditional release, and related aspects of the correctional system.

We are pleased to welcome to the public portion of this morning's meeting Dr. Anthony Doob, director of the Centre of Criminology at the University of Toronto; and Dr. Julian Roberts, senior criminologist with the Department of Justice here in Ottawa. Welcome to you both, gentlemen. We invite you to make any opening statement you would like at this time, and then we will go to questions.

Dr. Anthony Doob (Director, Centre of Criminology, University of Toronto): What I would like to do is talk a little bit about public perceptions of sentencing. For roughly the last 20 years what we have known about public perception is that people view sentences as being too lenient, that most polls—and most of the polls I will be talking about are national polls, typically Gallup polls done of Canadian adults—have shown that when people are asked if they think sentences are too harsh, too lenient or about right, the Canadian public thinks that sentences are in fact too lenient.

If you ask a little bit more about particular sentences or about particular kinds of cases, you find that the view the public has is not as simple or undifferentiated as that. Although almost nobody thinks sentences are too harsh, about 20% of people think sentences are too harsh for natives and over 40% think sentences are too harsh for poor people. So it is not a simple view that sentences overall are too harsh; nor in fact is it the same across offences. If you ask about particular offences, what you find is that the public appears to believe that sentences are too lenient; in particular, for offences involving violence. So it is a general view; but then at the specific level people do differentiate between violent and non-violent, between types of offenders and other types of offenders.

If you actually ask people, as we did in a couple of polls, what they are thinking about, if you would walk up to somebody on the street and ask them what they think about sentences, they are going to tell you they are too lenient. If you ask what kinds of cases they are thinking about, they will tell you right off the bat that they are thinking about violence or about offences involving repeat offenders. Close to a third say they are thinking about all crime, but over half of them indicate that they are thinking about violence or repeat offenders.

Le président: Collègues, nous reprenons en vertu de l'article 96.(2) du Règlement, notre examen de la détermination de la peine, des libérations conditionnelles et des aspects connexes du système correctionnel.

Nous avons le plaisir d'accueillir parmi nous pour la partie publique de la réunion de ce matin, M. Anthony Doob, directeur du Centre de criminologie de l'Université de Toronto, et M. Julian Roberts, criminologue principal au ministère de la Justice ici à Ottawa. Bienvenue, messieurs. Nous vous invitons à faire les déclarations d'ouverture que vous voudrez, après quoi nous voudrons vous poser des questions.

M. Anthony Dood (directeur, Centre de criminologie, Université de Toronto): J'aimerais parler un peu de la perception publique des peines. Depuis une vingtaine d'années, le public considère que les peines sont trop clémentes et la plupart des sondages—et la plupart des sondages dont je parlerai sont des sondages nationaux, typiquement des sondages Gallup d'adultes canadiens—ont révélé que quand on lui demande s'il pense que les peines sont trop dures, trop clémentes ou à peu près justes, le public canadien pense qu'elles sont en fait trop clémentes.

Si on va un peu plus loin et que l'on lui demande ce qu'il pense de certaines peines ou des peines imposées dans certains cas, on voit que l'opinion du public n'est pas aussi simple ou aussi uniforme que cela. Bien qu'à peu près personne ne pense que les peines sont trop sévères, environ 20 p. 100 pensent qu'elles le sont dans le cas des autochtones et plus de 40 p. 100 pensent qu'elles le sont dans le cas des pauvres. Ce n'est donc pas simplement que les peines en général sont trop sévères et les opinions diffèrent suivant les infractions. Au sujet de certaines infractions, le public semble croire que les peines sont trop clémentes, surtout dans le cas des infractions accompagnées de violence. C'est une opinion générale, mais, dans des cas plus précis, les opinions diffèrent entre les infractions avec ou sans violence, entre les genres de délinquants et les autres genres de délinquants.

Si vous demandez en fait aux gens, comme nous l'avons fait dans quelques sondages, à quoi ils pensent, si vous demandez aux gens dans la rue ce qu'ils pensent des peines, ils vont vous dire qu'elles sont trop clémentes. Si vous leur demandez à quel genre de cas ils pensent, ils vous diront immédiatement qu'ils pensent aux infractions avec violence ou aux récidivistes. Près du tiers disent qu'ils pensent à l'ensemble des crimes, mais plus de la moitié disent qu'ils pensent aux crimes de violence ou aux récidivistes.

[*Texte*]

It would appear, then, from a number of pieces of information like that, that people are focusing in when they are really thinking about this issue. When you ask them questions that elicit these kinds of issues, they are focusing in on a particular kind of case, the kinds of cases that most of us think are most serious. But I think that across the board—and perhaps even with violence, but certainly across the board—it is unfair to say that what the public wants is for everybody to be dealt with in a harsh way or for people to be imprisoned at a much higher rate than they are at the moment.

The Canadian Sentencing Commission first started with a statement like this: Canada's prisons are overcrowded, and two solutions have been proposed, building more prisons or sentencing offenders to alternatives other than imprisonment such as probation, restitution, community service orders and fines. In which direction do you favour government spending its money? Over two-thirds of Canadians actually thought we should be spending our money on alternatives to imprisonment. They are saying that at the same time as being concerned about violence and about very serious criminals.

Now, when they are thinking about violence and repeat offenders, what we know from other research is that they are overestimating, first of all, the amount of crime involving violence. Most crime in fact does not involve violence; less than 10% of the crime reported to the police involves violence. About three-quarters of Canadians give substantial overestimates of that, so when they are thinking about crime they are thinking about violence, whereas most crime is not violence.

Most people also overestimate the likelihood that a person will recidivate, so that in two different ways people see crime as more serious than it is. But when you ask about the specific parts of it, they in fact are not as harsh sounding as they are in other ways.

• 1110

You can see this kind of belief in leniency for certain types of people being expressed in other ways. We asked people what they thought the appropriate sentence should be for a first-time break and enter, and only about 25% or 30% of the people thought that the most appropriate sentence was imprisonment. When we pushed them a little further and said would you like the judge to consider a sanction such as a community service order, almost everybody said that they would at least like the judge to consider it. So for property offences, even the most serious kind of property offence, like a break and enter, people are willing to think about alternatives. But for the more serious offences, where there is violence or a threat of violence, people want a heavier sentence, and they want it for a number of different reasons.

[*Traduction*]

Il semblerait donc que le public pense à certains genres de cas quant on l'interroge à ce sujet et que le genre de cas auxquels il pense est ceux que la plupart d'entre nous considèrent comme les plus graves. Mais je pense qu'en général—et peut-être même dans les cas de violence, mais certainement en général—il n'est pas juste de dire que ce que veut le public, c'est que tout le monde soit traité durement ou que les gens soient emprisonnés beaucoup plus souvent qu'ils ne le sont à l'heure actuelle.

La Commission canadienne sur la détermination de la peine commençait en disant: Les prisons canadiennes sont encombrées et deux solutions ont été proposées, construire plus de prisons ou condamner les délinquants à des peines autres que l'emprisonnement comme la probation, la restitution, le service communautaire et les amendes. Comment voulez-vous voir le gouvernement dépenser son argent? Plus des deux tiers des Canadiens pensaient en fait que nous devrions dépenser notre argent sur des formes autres que l'emprisonnement. C'est ce qu'ils disent tout en étant préoccupés par la violence et les criminels dangereux.

Sur la question des crimes avec violence et des récidivistes, d'autres recherches nous ont appris que le public surestime en premier lieu le nombre de crimes s'accompagnant de violence. La plupart des crimes en fait ne s'accompagnent pas de violence: il y a violence dans moins de 10 p. 100 des crimes rapportés à la police. À peu près les trois quarts des Canadiens pensent qu'il y en a beaucoup plus et c'est pourquoi ils associent crime et violence alors que la plupart des crimes ne sont pas violents.

La plupart des gens surestiment aussi les probabilités qu'un délinquant recommette le même genre de crime de sorte que les gens considèrent de deux façons différentes le crime comme étant plus grave qu'il ne l'est. Mais, quand on les interroge au sujet de cas précis, ils ne sont pas en fait aussi durs qu'ils le sont d'autres façons.

On peut voir d'autres façons que le public croit en la clémence pour certains genres de gens. Quand on lui demande ce que devrait être d'après lui la peine pour une première introduction par effraction, seulement environ 25 p. 100 ou 30 p. 100 des gens pensent que la peine la plus convenable serait l'emprisonnement. Quand on va un peu plus loin et qu'on leur demande s'ils aimeraient voir le juge considérer une sanction comme obliger le délinquant à faire du travail communautaire, presque tout le monde a dit qu'il aimerait au moins voir le juge considérer cette possibilité. Pour ce qui est des infractions contre les biens, même les plus graves, comme les introductions par effraction, les gens sont donc prêts à envisager d'autres formes de peine. Mais, pour les infractions plus graves, quand il y a violence ou menace de violence, les gens veulent une peine plus sévère et ce, pour un certain nombre de raisons différentes.

[*Text*]

I should point out though that sentencing severity is not the only concern that members of the public have. They have expressed in a number of different ways—for instance, in national polls—the concern that they have about disparity, about similar kind of cases getting different sentences. We tend to focus in our thinking on leniency, but I think in other areas, where the public has been asked, they are concerned about other aspects of sentences.

When the public is asked how they would like sentences to be handed down, I think that again we have to start differentiating between the types of cases that we are talking about. For minor offences, for example, the public does not see prison as the best way to go. We asked the question, what do you see as the best way of protecting society from minor kinds of crimes? Fewer than 10% saw prison as a way to protect society from these kinds of things. They are not looking at imprisonment as a solution to social problems.

However, they do think prison is an appropriate solution for serious kinds of crimes. They see it as a way to deal with crimes involving violence. More than three quarters of Canadians, when asked exactly the same question, what do you see as the best way of protecting society from serious crimes, look to imprisonment for that. So there is a kind of differentiation that is easy to forget about when we go back and read in the newspaper, or elsewhere, that most Canadians see sentences as being too lenient. What we have to remember is that is what they are saying, but if you ask a more specific question they will give you a much more sensitive and I think a much more informed kind of answer.

The other thing to remember is that the Canadian public looks to the courts for punishments for crime, but not as a way of controlling crime. We asked the question, what do you see as the most effective way of controlling crime? Four percent of the Canadian public saw having more police as the most effective way of controlling crime; about 27% of the Canadian public saw making sentences harsher as the best way of controlling crime; and about half of the Canadian public saw various kinds of social programs, including things like dealing with unemployment, as a way of dealing with crime.

At this point I do not want to get into whether those are effective ways of dealing with crime, but I think what it shows is that the Canadian public sees crime as much more embedded in our society than a model of dealing with crime simply by punishment would suggest. The Canadian public I think is very sensitive to the complexities of crime, and in a sense also sensitive to the fact that you are not going to get rid of crime by simply increasing either the number of police or the number of years people serve in custody.

It is interesting that even among those people who see sentences as too lenient only about a third of them think that making sentences harsher will control crime. So even

[*Translation*]

J'aimerais cependant vous faire remarquer que la sévérité des peines n'est pas le seul souci qu'a le public. Il a exprimé d'un certain nombre de façons différentes—dans des sondages nationaux, par exemple—son souci au sujet des disparités entre les peines imposées pour des infractions semblables. Nous avons tendance à penser surtout à la clémence, mais je pense que le public est aussi préoccupé par d'autres aspects des peines.

Quand on demande au public quels genres de peines il aimerait voir imposer, encore une fois, il faut différencier entre les genres de cas. Pour les infractions mineures, par exemple, le public ne croit pas que le prison soit la meilleure façon de les régler. À la question «Quelle est d'après vous la meilleure façon de protéger la société contre des formes mineures de crime?», moins de 10 p. 100 voyaient la prison comme une façon de protéger la société contre ces genres de crimes. Ils ne voient pas l'emprisonnement comme une solution aux problèmes sociaux.

Toutefois, ils voient la prison comme une solution convenable aux crimes graves. Ils y voient une solution aux crimes de violence. Plus de trois quarts de Canadiens, quand on leur pose exactement la même question, «Quelle est d'après vous la meilleure façon de protéger la société contre les crimes graves?», pensent à l'emprisonnement. C'est le genre de différenciation qu'on peut facilement oublier quand on lit dans les journaux ou ailleurs que la plupart des Canadiens considèrent que les peines sont trop clémentes. Il faut se souvenir que c'est ce qu'ils disent, mais, quand on leur demande d'être plus précis, ils donnent une réponse beaucoup plus pondérée et, je pense, beaucoup plus informée.

L'autre chose dont il faut se souvenir, c'est que le public canadien voit dans les tribunaux une façon de punir les crimes, mais pas de les contrôler. Nous avons posé la question: «Quelle est d'après vous la façon la plus efficace de contrôler le crime?» Quatre pour cent du public canadien ont dit qu'il fallait plus de policiers, environ 27 p. 100 pensaient qu'il fallait que les peines soient plus sévères, et environ la moitié ont mentionné divers genres de programmes sociaux, y compris des choses comme régler la question du chômage.

Je ne veux pas entrer ici dans la question de savoir si ce sont là des façons efficaces de réduire le crime, mais je pense que cela montre que le public canadien considère que le crime est beaucoup plus encastré dans notre société que ne le laisserait croire un modèle où on voudrait simplement punir le crime. Le public canadien est, à mon avis, très sensible aux complexités du crime et, dans un certain sens, aussi conscient du fait qu'on ne va pas faire disparaître le crime simplement en augmentant le nombre de policiers ou le nombre d'années que passent les gens en prison.

Il est intéressant de noter que, même parmi ceux qui considèrent que les peines sont trop clémentes, seulement environ le tiers d'entre eux pensent que des peines plus

[*Texte*]

that subset of the population, which at least on the surface says that it wants harsher penalties, does not see it as a way of reducing crime. My suspicion is that they are seeing it as a way of making a statement about what we see as important in our society and what kinds of acts we simply will not countenance.

• 1115

It seems to me the issue then is that the public, as far as we can tell, is not content with sentences. It is clear they are not content. All of you know they are not content. All the time people are telling you they are not happy with sentences. They will express it in a number of different ways, depending on what question you ask. I think we also have to understand that the Canadian public is inherently uninformed about what is going on in the courts, particularly about sentencing.

We all know there are no real systematic data on sentencing in this country, and have not been for over 15 years. We do not know what is going on in sentencing. We really do not have any systematic information about sentencing. What information most of us get about sentencing understandably comes from the media. If you ask people where they get their information, they would say the mass media, from television in particular, and to some extent radio and newspapers.

The difficulty with this is that what makes a story in any area of news is obviously that something is unusual. One of the things that makes a sentencing story unusual is if the sentence itself looks aberrant, strange in some way.

In terms of making a controversy these days, where you have most of the public thinking that sentences are too lenient, one of the ways to get a good story, and if you are a writer, to make a good story, is to write a story, either about a lenient sentence, or to write a story about a sentence and choose the facts that make it into an interesting story, which may mean you have chosen the facts that make the sentence look lenient.

We did a number of studies relevant to this. First of all, we took studies from the newspapers, simply gave them to people, and said read this story. What do you think about it? What do you think about the sentence handed down? The preponderance of stories and responses we got was that this sentence was too lenient.

If you just look, if you just take a set of stories about sentencing in Canada and just give it to people and say what do you think of this sentence, they are going to tell you it is too lenient. There are at least two possible explanations for that: one is that sentences are too lenient, and this is confirming what the public is thinking; or that sentences described in the newspaper describe sentences as too lenient.

[*Traduction*]

sévères vont réduire le crime. Même cette partie de la population qui au moins en apparence veut des peines plus sévères, ne croit pas que c'est une façon de réduire le crime. J'imagine que c'est peut-être sa façon de dire ce qu'elle considère comme important dans notre société et les genres d'actes que nous ne sommes tout simplement pas prêts à permettre.

Le public, autant que nous le sachions, n'est donc pas content des peines. Il est clair qu'il n'est pas content. Vous savez tous qu'il n'est pas content. Les gens vous disent tout le temps qu'ils ne sont pas contents des peines. Ils le disent d'un certain nombre de façons différentes, suivant les questions qu'on leur pose. Je pense qu'il faut aussi comprendre que le public canadien est mal informé de ce qui se passe dans les tribunaux, surtout en ce qui a trait aux peines qui sont imposées.

Nous savons tous qu'il n'y a pas de données systématiques sur les peines imposées au Canada et qu'il en est de même depuis plus de 15 ans. Nous ne savons pas ce qui se passe dans le domaine de la détermination des peines. Nous n'avons vraiment pas de données systématiques à ce sujet. La plupart de nous obtiennent leurs renseignements au sujet des peines imposées, et c'est compréhensible, des médias. Si on demande où ils obtiennent leurs renseignements, ils répondraient les grands médias, surtout la télévision et, dans une certaine mesure, la radio et les journaux.

Le problème ici, c'est que ce qui fait rapporter un événement, c'est qu'il y a manifestement quelque chose d'inusité à cet événement. Une des choses qui rendent une peine inusitée, c'est si elle semble aberrante, étrange d'une certaine façon.

Pour soulever une controverse de nos jours, à une époque où la plupart du public pense que les peines sont trop clémentes, une des façons d'obtenir un bon reportage et, si vous êtes un rédacteur, de faire un bon reportage, est de rédiger un rapport au sujet d'une peine clémente ou de rédiger un rapport au sujet d'une peine et de choisir les faits qui le rendront intéressant, ce qui peut vouloir dire choisir les faits qui feront paraître la peine clémente.

Nous avons fait un certain nombre d'études à ce sujet. Premièrement, nous avons pris des comptes rendus de journaux et nous les avons tout simplement donnés à des gens en leur demandant de les lire. Qu'en pensez-vous? Que pensez-vous de la peine imposée? La plupart des réactions et réponses étaient que la peine était trop clémente.

Si on remet simplement des comptes rendus de peines imposées au Canada à des gens en leur demandant ce qu'ils pensent de la peine, ils vont vous dire qu'elle est trop clémente. Il y a au moins deux explications possibles: l'une est que les peines sont trop clémentes, ce qui confirme ce que pense le public, et l'autre est que les peines décrites dans les journaux sont décrites comme étant trop clémentes.

[*Text*]

The next stage then is to compare what Canadians would be getting about sentencing, if they had more adequate information. Any story in the newspaper is the selection of information. You cannot have the whole sentencing hearing in a newspaper story, but you can choose certain aspects of it.

What Julian Roberts and I did a number of years ago was to take newspaper stories about particular sentencing hearings, about particular sentences, and give those newspaper clippings to a series of people. We then took another group of people, essentially exactly the equivalent group of people, and instead of asking them to read a newspaper story we asked them to read usually transcripts from the sentencing hearing, the copy of the pre-sentence reports, essentially the information the judge would have when sentencing.

We tried to assimilate what the member of the public would have if that member of the public were sitting in the court getting all that information. We found that people were much more content with this information, the information about the actual sentencing hearing, what the judge said about the case, how the judge explained the sentence and really what the judge gave.

Remember, what the judge gave and what the offence was were identical in both cases. One group of people, randomly determined, gets a newspaper story. It says this person got three years for whatever the offence was. The other information says three years for the same offence, but just gives a lot more explanation, not necessarily more in terms of words, but more in terms of a balance of what was actually said, because it is in fact what was said.

We are suggesting the public's knowledge of sentencing, by its very nature, is going to be inadequate. That inadequancy is not just inadequacy in terms of the quantity of information, but it is the type of information people are getting.

• 1120

So when we go back to our original finding, how would we then explain that the public is upset with sentencing and in particular that they think sentences are too lenient? A first explanation one would want to look at is possibly that the public would be more content if it had better information about what is going on. I think the difficulty with that, though, as a sufficient explanation, is that it does not account for the fact that sentencing itself is an extraordinarily complex thing. What we ask members of the public to do when they are in these studies is to go over the sentence, and in a sense, given the principles the judge is talking about as being important, ask does this sentence make sense? That is not the question we asked, but my guess is that this is what the

[*Translation*]

L'étape suivante est donc de comparer ce que les Canadiens penseraient des peines s'ils avaient des renseignements plus complets. Les comptes rendus dans les journaux reposent sur certains faits choisis. On ne peut pas rapporter tout le processus de détermination de la peine dans un article de journal, mais on peut en choisir certains aspects.

Ce que Julian Roberts et moi-même avons fait un certain nombre d'années, c'est que nous avons pris un certain nombre de comptes rendus de journaux au sujet d'audiences de détermination de la peine que nous avons remis à un certain nombre de gens. Nous avons ensuite pris un autre groupe se composant essentiellement de gens semblables et, au lieu de leur demander de lire les comptes rendus de journaux, nous leur avons demandé de lire habituellement des transcriptions de l'audience de détermination de la peine, une copie des rapports présentenciels, essentiellement les renseignements dont disposait le juge en déterminant la peine.

Nous avons essayé de reproduire les renseignements dont disposeraient les membres du public s'ils avaient été présents au tribunal. Nous avons découvert que les gens étaient beaucoup plus satisfaits de ces renseignements, des renseignements au sujet de l'audience de détermination de la peine, de ce que le juge avait dit au sujet du cas, des explications que le juge avait fournies au sujet de la peine et de la peine qu'il avait effectivement imposée.

Souvenez-vous que la peine imposée par le juge et l'infraction étaient identiques dans les deux cas. Un groupe choisi au hasard lit un compte rendu de journal qui dit que le délinquant a obtenu trois ans pour une infraction. L'autre apprend que la peine pour la même infraction a été de trois ans, mais en disposant de beaucoup plus de renseignements, pas nécessairement quantitatifs, mais plus pondérés au sujet de ce qui s'est en fait dit.

Nous disons que, de par sa nature même, la connaissance du public des peines va être insuffisante. Telle insuffisance n'est pas simplement due à la quantité de renseignements, mais au genre de renseignements qu'obtiennent les gens.

Comment expliquerions-nous alors, dans le cadre de notre conclusion initiale, que le public est mécontent des peines imposées et en particulier qu'il les considère trop clémentes? Une première explication qu'il faudrait examiner peut être que le public était plus content s'il était mieux renseigné sur ce qui se passe. Je pense que le problème ici, c'est que la détermination d'une peine est en soi une question très complexe. Ce que nous demandons aux membres du public de faire dans ces études, c'est de revoir la peine, et dans un certain sens, vu les principes que le juge a mentionnés comme étant importants, de nous dire si la peine imposée a du bon sens? Ce n'est pas la question que nous leur posons, mais c'est, je pense, le résultat. Le membre du public lit ce que

[*Texte*]

result is. The member of the public is reading this, the judge is saying certain things about what is important in this particular case, and it is given a fairly good explanation.

The difficulty with the sentencing system, at least as I see it, is that it is a very complex system that the public has concerns about, and it expresses those concerns in a variety of ways. But when you really come down to it that there will always be ambiguities, of a variety of sorts, largely because the system itself has contradictory kinds of purposes, and sometimes contradictory goals and information, which really cannot be weighed in any rational way.

What I am urging you to think about is not to discount the public concern about sentencing severity or sentencing disparity, but to realize that what those may be are symptoms of an underlying problem. If you were simply to take the position that what we are trying to do in sentencing is to do what the public wants, either by in some very mechanical way reducing disparity, or in an equally mechanical way increasing the severity of sentences, I think you would not be getting to the kinds of sensitive issues the public is really concerned about.

I think what you will ultimately find is that the public is concerned about the whole process, and the public is concerned about what appears to be a contradiction when a person is sentenced to one thing and seems to be serving something quite different. They are concerned about one person being sentenced according to one set of principles and another person being sentenced to a different sentence according to a different set of principles. They will express that in terms of disparity or in terms of severity, but they will also express it in terms of an understanding of the complexities and the variety of things that are related to crime.

So I think that the public views of crime and the information the public has about crime are very important things for you to consider. But I would urge you to consider them in as sensitive a way as I think the public will express them, when you ask them in a sensitive way what really should be happening.

Dr. Julian Roberts (Senior Criminologist, Department of Justice): It seems to me that one of the substantive areas of concern in terms of public views of sentencing, as Prof. Doob has mentioned, is the discrepancy between what an offender gets and what an offender serves, and I think that is a discrepancy which is apparent constantly in news media accounts of sentencing.

I just picked up a paper last week, and, not to pass comment on the sentence, it described one of the Squamish Five who had received a 15-year term and who was now charged with shoplifting four years after the 15-year term had been imposed, and who at the time of the shoplifting conviction had been living in the community and attending UBC. That is a hard thing for the public to understand. It is not to say that the public may be that dissatisfied, perhaps, if the original sentence

[*Traduction*]

le juge considère important et obtient donc une assez bonne explication.

Le problème avec les peines, du moins à mon avis, c'est que c'est un système très complexe qui préoccupe le public et il exprime ces préoccupations d'un certain nombre de façons. Mais, en fait, il y aura toujours des ambiguïtés en grande partie parce que le système lui-même renferme des buts contradictoires et parfois des objectifs et des renseignements contradictoires qui ne peuvent pas vraiment être pesés de façon rationnelle.

Je vous exhorte donc de ne pas oublier les préoccupations qu'a le public au sujet de la sévérité des peines ou leur disparité, mais de vous rendre compte que ces préoccupations peuvent être des symptômes d'un problème sous-jacent. Si vous décidiez tout simplement de refléter par les peines ce que veut le public, soit en réduisant de façon très mécanique les disparités ou en augmentant de façon tout aussi mécanique la sévérité des peines, je pense que vous ne vous trouveriez pas à répondre aux préoccupations du public à ce sujet.

Je pense que vous allez découvrir en fin de compte que le public est préoccupé par tout le processus, par ce qui semble être une contradiction quand une personne est condamnée à une certaine peine et semble en servir une autre bien différente. Il est préoccupé par le fait qu'une personne soit condamnée à une certaine peine suivant certains principes et qu'une autre soit condamnée à une peine différente suivant des principes différents. Il exprimera ses préoccupations dans ses réponses au sujet de la disparité ou de la sévérité des peines, mais il les exprimera aussi dans sa compréhension des complexités et de la gamme de facteurs se rattachant au crime.

Je pense donc que les opinions qu'a le public du crime et les renseignements dont il dispose à ce sujet sont les facteurs très importants dont vous devrez tenir compte. Je vous exhorterais donc à être aussi sensibles aux réponses que vous fournira le public, qu'il le sera en répondant aux questions que vous lui poserez.

M. Julian Roberts (criminologue principal, ministère de la Justice): Il me semble qu'un des domaines de préoccupation du public concernant les peines, comme l'a mentionné le professeur Doob, est l'écart qui existe entre la peine à laquelle est condamné un délinquant et la peine qu'il purge, et je pense que c'est un écart dont les médias ne cessent de faire état dans leurs reportages sur les peines.

J'ai lu dans un journal la semaine dernière, sans vouloir parler de la peine, qu'un des Cinq Squamish qui avait reçu une peine de 15 ans avait été accusé de vol à l'étalage quatre ans après s'être vu imposer une peine de 15 ans et qui, au moment où il a été reconnu coupable de vol à l'étalage, vivait dans la communauté et fréquentait l'Université de la Colombie-Britannique. Le public a de la difficulté à comprendre cela. Ce n'est pas que le public pourrait être si mécontent peut-être si la peine initiale

[*Text*]

had been four years; it is just very hard for them to comprehend how someone can get 15 and be out on the street after four.

I think what this leads to is a concern and a desire to particularly examine the views of the public, with regard to the issue that allows for those kinds of situations to arise. They will arise whenever you have discretionary parole.

I just wanted to add one other thing, and that is to further this notion that the public is not necessarily more punitive than the courts. It seems to me there has been a faulty inference over the last few years. Whenever people talk about public opinion and crime they say the public wants harsher sentences. So that is a break upon reform, perhaps, in the other direction. It seems to me that if you examine the data a little more closely, as we have over the past couple of years, you will find that is a faulty inference.

• 1125

For example, if you ask members of the public what percentage of offenders should be jailed upon conviction of a fairly serious offence, I think you will agree—break and enter—we found the public would favour incarceration for about 50%, whereas the courts impose incarceration for that group of offenders somewhere in the neighbourhood of 60-70%. So that is an example—and there are others—of an area in which the public is not necessarily more punitive than the courts. I think that should be borne in mind, partly just because people tend to read these polls that ask a simple, straightforward question and interpret the results just like that.

Mr. Nicholson: Dr. Doob, why is there no information on sentencing? You said for the past 15 years. . . Are you saying there was information collected about sentencing up until about 1972, and then it was discontinued?

Dr. Doob: The word discontinued would not have been the word I would have used to describe it. I think what happened after 1972 was essentially that the system for collecting information broke down, and it broke down for a variety of reasons.

One of the reasons was that courts were becoming automated in different ways within their own operations, and they tried to meld two different functions into one. The other one was that the whole issue of collecting statistics at a federal level obviously gets into federal-provincial problems. I think those federal-provincial problems are being worked out at the moment, but I think, realistically, we will begin to get partial information.

The Sentencing Commision had to scramble to get bits and pieces of information in order to find out what was going on. By the end of the period of time we were in

[*Translation*]

avait été de quatre ans, c'est tout simplement qu'il a beaucoup de difficulté à comprendre comment quelqu'un peut sortir après quatre ans après avoir été condamné à 15.

Je pense que cela doit se traduire par un souci et un désir d'examiner en particulier les vues du public sur le genre de situations qui permet à ce genre de choses d'arriver. Elles vont arriver tant qu'il restera un élément de discrétion dans les libérations conditionnelles.

Je voulais simplement ajouter une autre observation à l'appui de l'idée que le public n'est pas nécessairement plus punitif que les tribunaux. Il me semble qu'on ait tiré une fausse conclusion ces dernières années. Les gens n'arrêtent pas de dire que le public veut voir imposer des peines plus sévères. Cela représente peut-être un revirement d'opinion. Il me semble que, quand on examine les données d'un peu plus près, comme nous l'avons fait ces dernières années, on découvre qu'il n'en est pas ainsi.

Si on demande au public, par exemple, quel pourcentage de délinquants devraient être emprisonnés après avoir été trouvés coupables d'une infraction assez grave, comme introduction par effraction, nous avons découvert que le public serait en faveur de l'incarcération dans 50 p. 100 des cas, alors que les tribunaux imposent l'incarcération pour ce groupe de délinquants dans 60 p. 100 à 70 p. 100 des cas. C'est un exemple, et il y en a d'autres, d'un domaine où le public n'est pas nécessairement plus punitif que les tribunaux. Je pense qu'il faut garder cela présent à l'esprit en partie simplement parce que les gens ont tendance à lire ces sondages qui posent une simple question et à interpréter ainsi les résultats.

M. Nicholson: Monsieur Doob, pourquoi n'y a-t-il pas de renseignements sur les peines? Vous avez dit depuis 15 ans. . . Recueillait-on des renseignements sur les peines jusqu'en à peu près 1972, après quoi on a arrêté de le faire?

M. Doob: Je ne dirais pas qu'on a arrêté de le faire comme tel. Je pense que ce qui est arrivé c'est qu'après 1972, il y a essentiellement eu un bris dans le système de collecte des renseignements et ce, pour diverses raisons.

Une des raisons était que les tribunaux étaient en train de s'automatiser de différentes façons dans le cadre de leurs propres opérations et on a essayé de fusionner deux systèmes différents en un. L'autre était que toute la question de la perception des statistiques au niveau fédéral crée manifestement des problèmes entre le fédéral et les provinces. Je crois qu'on est actuellement en train de résoudre ces problèmes et que nous allons commencer à obtenir des renseignements partiels.

La Commission sur la détermination de la peine a dû faire de grands efforts pour obtenir des bribes de renseignements pour savoir ce qui se passait. À la fin de la

[*Texte*]

operation we got a fair amount of the information about things, but it was really a snapshot of what was happening at a particular point in time.

Mr. Nicholson: It is a pretty surprising comment. I mean, in a computer world it seems to me it would be all the easier to collate and gather this kind of information, so let me ask you: Who was doing it before 1972?

Dr. Doob: Before 1972 Statistics Canada was doing it, and there had been a long tradition of its doing it. At various points in time they had a variety of ways of inducing people at the provincial level to fill out forms and send them in to Ottawa. That began to break down in the beginning of the 70s. But part of what was happening was that we went from a paper system, where a person dutifully filled out a piece of paper, to a system in the courthouse where they are using a computer for case management—making sure they do not lose track of cases, and that they schedule cases properly and so on. That is really just a different purpose.

So you will find that within each province there are good sentencing statistics about, for example, people who were put into prisons, into provincial prisons or federal prisons, because those are people you want to keep track of. But in some sense I think you have to remember that there is a cost of gathering information. The kinds of arguments I have been hearing for the past 15 years are: Why should the province pay for a process of providing information to Ottawa on sentences, because nobody really cares about sentences? We care about how many people we have on probation. We care about whether we have collected fines. We care about how many people in custody. But we do not care about sentences per se.

I think what has happened is that in the past four or five years there has been a lot more co-operation between and among the provincial governments and the federal government on this issue. I see movement, but it is very slow. It is very slow, and it is going to be picking up bits and pieces of information as we go along.

Mr. Nicholson: Let me turn to you, Dr. Roberts. You are from the Department of Justice. Is your department worried that maybe we are treading on provincial grounds? This is a pretty constant theme we have heard for three years; we are very worried about not getting in and treading on provincial jurisdiction. Do you think this is behind this?

• 1130

Dr. Roberts: First let me say I am here as an individual and not as a member of the department. However, I do work on this problem in my daily life. I think that may be part of it. The department is obviously concerned that it needs good sentencing statistics and that requires working

[*Traduction*]

période, nous avions obtenu une assez bonne quantité de renseignements mais c'était en fait un aperçu de ce qui se passait à un moment donné.

M. Nicholson: C'est un commentaire assez surprenant. On penserait que dans un monde informatisé, il serait beaucoup plus facile de réunir ce genre de renseignements et j'aimerais donc vous demander qui le faisait avant 1972?

M. Doob: Avant 1972, c'était Statistique Canada qui le faisait et le faisait depuis longtemps. À divers moments, Statistique Canada avait trouvé diverses façons de convaincre les autorités provinciales de remplir des formules et de les envoyer à Ottawa. Les ruptures ont commencé à se manifester au début des années 1970 alors qu'on est passé d'un système de papiers où on remplissait en bonne et due forme un bout de papier, à un système où on se sert d'un ordinateur pour la gestion des cas, pour suivre les cas et établir les rôles et ainsi de suite. Le but était tout simplement différent.

Vous allez donc découvrir qu'à l'intérieur de chaque province il y a de bonnes statistiques sur les peines concernant, par exemple, ceux qui ont été mis en prison, dans les prisons provinciales ou les prisons fédérales, parce que ce sont les gens qu'il faut suivre. Mais, dans un certain sens, je pense qu'il faut se souvenir qu'il y a un prix à payer pour recueillir les renseignements. Les genres d'arguments que j'entends depuis 15 ans sont: pourquoi la province devrait-elle payer pour fournir des renseignements à Ottawa sur les peines, alors que c'est une question qui n'intéresse vraiment personne? Nous voulons savoir combien de gens nous avons en probation. Nous voulons savoir si nous avons perçu les amendes. Nous voulons savoir combien de gens nous avons sous notre garde. Mais les peines comme telles ne nous intéressent pas.

Je pense que ce qui est arrivé, c'est que depuis quatre ou cinq ans il y a eu beaucoup plus de collaboration entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral à ce sujet. Les choses avancent, mais très lentement.

M. Nicholson: J'aimerais poser une question à M. Roberts. Vous êtes du ministère de la Justice. Votre ministère craint-il d'empiéter ici sur le domaine des provinces? C'est un argument qui revient sans cesse depuis trois ans; on ne veut absolument pas empiéter sur le domaine des provinces. Croyez-vous que ce soit le problème ici?

M. Roberts: J'aimerais d'abord dire que je suis ici en tant que particulier et non en tant que fonctionnaire du ministère. Toutefois, c'est un problème dont je dois tenir compte dans mes tâches quotidiennes. Je pense qu'il fait partie de l'affaire. Le ministère a manifestement besoin de

[*Text*]

out with the provinces the cost-sharing agreements necessary for gathering these data.

I also think it is important to bear in mind that sentencing statistics are a lot more complicated than perhaps we might realize at first. For instance, now we want information on the victim, on the victim's relationship, on the type of offence, and on the characteristics of the accused. It is not a simple statistic; it is not just writing in 30 days. The more concerned the criminal justice system becomes with things like victim issues, the more data we want on sentencing. It is not an easy task, even if there is a great deal of co-operation.

Mr. Nicholson: As a layman it is always surprising to me how things become much more difficult now with computers, and in dealing with government departments how much more things are slowed down now because we have to operate a computer. I guess we will save that for another day.

Dr. Doob, in one of your comments here, I saw the comment that the vast majority of the public are unaware of what the maximum sentences are for individual crimes. I guess we could say it is hardly surprising. I would be interested to know, aside from murder, when the maximum sentence is ever imposed. It surely must be a very, very small percentage of convictions.

Dr. Doob: It certainly is very seldom imposed. The whole history of our maximum sentences is that they have never been. . . it is not that we have moved dramatically away from them but we really never were sentencing people to these kinds of terms when we started sentencing people to imprisonment.

One of the difficulties with maximum sentences as they are at the moment is that the public sometimes sees the maximum sentence. They will see the maximum sentence for sexual assault causing bodily harm and let us say it is 14 years. They will ask what 14 years means. What does 14 years mean if somebody is getting 90 days? What does life imprisonment for breaking into my house get when "only" 60% of the people go to prison for breaking into a dwelling. My concern about the maximum sentences as they are is that not only do they not give guidance to judges, but also they give a false impression to members of the public.

The Canadian Sentencing Commission did a study of people, news editors and news writers who were dealing with crime things. A number of them mentioned that they sometimes will put the maximum sentence for an offence into the story in order to emphasize the leniency of the sentence. If you want to say a person got two years for breaking into a dwelling, which would be a fairly long sentence for breaking into a house and stealing something, you can say he got only two years where the maximum sentence is life. If we mean that people should not normally get more than five or six years for breaking into a dwelling, no matter how bad it is, if that is the only

[*Translation*]

bonnes statistiques sur les peines et il doit négocier avec les provinces le partage des frais nécessaires à la collecte de ces données.

Je pense qu'il est aussi important de se souvenir que les statistiques sur les peines sont beaucoup plus compliquées qu'on pourrait peut-être s'en rendre compte au début. Nous voulons maintenant des renseignements, par exemple, sur la victime, le lien avec la victime, le genre d'infraction et les caractéristiques de l'accusé. Ce n'est pas simplement une question d'inscrire 30 jours. Plus le système de justice criminelle s'intéresse aux choses comme les répercussions sur la victime, plus il nous faut de données sur les peines. Ce n'est pas facile, même s'il y a beaucoup de collaboration.

M. Nicholson: Je suis toujours surpris de voir comment les choses deviennent beaucoup plus compliquées avec les ordinateurs et comment ils ralentissent les communications avec les ministères du gouvernement. J'imagine que c'est une autre question.

Monsieur Doob, vous avez dit que la grande majorité des gens ne savaient pas quelles étaient les peines maximales pour les crimes. J'imagine que ce n'est pas bien surprenant. J'aimerais savoir, à part les cas de meurtre, quand la peine maximale est jamais imposée. Ce doit être dans un très, très petit pourcentage de cas.

M. Doob: Très rarement. Nos peines maximales n'ont jamais été. . . Ce n'est pas que nous nous en soyons grandement éloignés, mais nous n'avons jamais vraiment condamné les gens à ces genres de période quand nous avons commencé à les condamner à l'emprisonnement.

Un des problèmes avec les peines maximales aujourd'hui, c'est que le public voit parfois la peine maximale. Il voit la peine maximale pour agression sexuelle causant des lésions corporelles et mettons que ce soit 14 ans. Il se demande ce que signifie 14 ans. Que signifie 14 ans si quelqu'un obtient 90 jours? Qu'est-ce que l'emprisonnement à vie pour introduction par effraction dans ma maison signifie quand «seulement» 60 p. 100 des gens sont envoyés en prison pour s'être introduits par infraction dans une demeure. Ce qui m'inquiète au sujet des peines maximales, c'est que non seulement elles ne guident pas les juges, mais elles donnent aussi une fausse impression au public.

La Commission canadienne sur la détermination de la peine a fait une étude des gens, des chefs de bureau et des rédacteurs de nouvelles qui s'occupaient des questions de crimes. Un certain nombre ont mentionné qu'ils incluaient parfois la peine maximale pour une infraction dans le reportage pour faire ressortir la clémence de la peine. Si vous voulez dire qu'une personne a obtenu deux ans pour s'être introduite par effraction dans une demeure, ce qui pourrait être une peine assez longue pour s'être introduit dans une maison et y avoir volé quelque chose, vous pouvez dire qu'elle n'a obtenu que deux ans alors que la peine maximale est l'emprisonnement à vie.

[*Texte*]

offence, then the difficulty of saying that the judge can give up to life is that we are implying there really are cases where it is going to happen.

Mr. Nicholson: Can you think of any good of having maximum sentences in the Criminal Code, since everything that you have said says it just only misleads, it confuses, it raises false expectations?

Dr. Roberts: If they are realistic, I think there is a good deal of good.

Mr. Nicholson: Can you think of any that are realistic maximum sentences, other than murder?

Dr. Doob: My own feeling is that there are two ways of dealing with maximum sentences. One is in terms of my own personal views about what maximum time a person should be spending in prison for a single offence and thinking about what that period of time should be. In answering that question, I personally do not think there is a need for maximum sentences of beyond 10 or 12 years for any offence. I am talking about 10 or 12 years where there is an expectation that the person would serve a substantial amount of it. I think 10 years from a person's life is a very long time. When I think of 10 years, I do not think of it in the abstract, I think of 10 years as a decade of my life—I would be in prison during my twenties, or my thirties or my forties. So in my view we do not need very long maximum sentences beyond 10 or 12 years.

• 1135

The other way of looking at that would be to say, what do people really serve for individual offences. Not just me personally, or you personally, but what is the collective wisdom of trial judges, courts of appeal, release authorities, parolling authorities and so on? The collective wisdom, first of all, is that we very seldom sentence somebody to more than 10 or 12 years, and when we do, it is usually because he or she is being convicted of a basket of offences.

Secondly, people obviously do not serve that either. The times when they serve that is often when they have been reconvicted for offences during the period when they are under a warrant.

So either individually or collectively I really do not see that the Canadian public, in a sense, sees a great need for it. Most of our concerns are not about the top end. Most of our concerns are about things toward the bottom end.

[*Traduction*]

Si nous voulons dire que les gens ne devraient normalement pas obtenir plus de cinq ou six ans pour s'être introduits par effraction dans une demeure, si c'est la seule infraction, alors on ne devrait pas dire que le juge peut imposer une peine d'emprisonnement à vie parce qu'on crée alors l'impression qu'il y a en fait des cas où cela va arriver.

M. Nicholson: Pouvez-vous penser à une bonne raison d'avoir des peines maximales dans le Code criminel parce que tout ce que vous avez dit me porte à croire que cela ne fait qu'induire en erreur, semer la confusion, soulever de fausses espérances?

M. Roberts: Si elles sont réalistes, je pense que cela est très utile.

M. Nicholson: Pouvez-vous penser à des peines maximales qui soient réalistes, à part de celle pour meurtre?

M. Doob: Je pense qu'il y a deux façons d'envisager les peines maximales. L'une est la période maximale que je pense personnellement qu'une personne devrait passer en prison pour une infraction. Je ne pense pas personnellement qu'il devrait y avoir des peines maximales de plus de 10 ou 12 ans pour quelque infraction que ce soit. Ce dont je parle, c'est d'une peine de dix ou douze années dont le détenu serait obligé de purger une partie importante. Dix années, c'est long dans la vie d'un être humain. Lorsque je pense à ces dix années, cela n'a rien d'abstrait pour moi, cela représente une décennie de mon existence—cela veut dire que je serais en prison de vingt à trente ans, pendant toute ma trentaine ou toute ma quarantaine. A mon avis, nous n'avons donc pas besoin de peine maximum qui irait très au-delà des dix ou douze ans.

L'autre façon de voir les choses consiste à se demander à quels crimes correspondent les peines imposées. Il ne s'agit pas simplement de voir les choses de mon point de vue personnel, ou du vôtre, mais de déterminer à quoi correspond la sagesse collective des juges d'instruction, des cours d'appel, des autorités responsables de la liberté surveillée, de celles responsables de la liberté sur parole, etc. Eh bien, cette sagesse collective fait qu'il est très rare que nous condamnions quelqu'un à plus de dix ou douze années de détention, et lorsque nous le faisons, c'est habituellement parce qu'il s'agit de quelqu'un qui est inculpé de tout un tas d'infractions.

Deuxièmement, il est rare que les gens purgent la totalité de leur peine. Lorsque cela se produit, cela est souvent dû au fait qu'ils ont été recondamnés pour des infractions commises pendant la période au cours de laquelle ils faisaient l'objet d'un mandat.

Donc, que ce soit sur le plan individuel ou collectif, je ne pense pas vraiment que le public canadien trouve que cela soit très nécessaire. Ce qui nous préoccupe surtout, ce ne sont pas tant les peines très longues que les autres.

[*Text*]

Mr. Nicholson: What do you think the trend has been for the same offence 15 years ago in relatively the same circumstances? Are people getting less of a sentence than they were 15 years ago? Is it about the same? Or are they getting more?

Dr. Doob: That is a safe question to ask. Since we do not have any statistics, I cannot be proved wrong.

I think, as a rule, things are fairly much the same, overall, on offences where the public belief about the offence is pretty much the same. Take robbery, for example, I do not think there would be any reason to believe that there has been a change in the sentencing of robbery in the last 10 or 15 years, or breaking and entering into a dwelling.

We know there have been dramatic changes in some instances of drug offences—marijuana, for example, if you take the period of time from the 1960s. My guess is there is also a change, taking into account inflation, with fines for impaired driving even within the last few years, because of the concern of the public that drinking and driving is a serious offence. I do not have any strong data, but independent of the change in minimum sentences that occurred a few years ago, there has been a change because of the general understanding in the public that this is serious. It is not something we joke around with anymore.

It may well be that in specific kinds of things there have been changes like that, but overall I do not think you would be hard-pressed to find evidence of any dramatic shift.

Mr. Nicholson: That is interesting. I think in testimony heard earlier this week, one of the witnesses said that today you would be 3 times as likely to have your home broken into than you would 30 years ago—I could be wrong on that. So even with the proliferation of that particular kind of crime—and certainly I would suggest a greater public concern because of the proliferation of that type of crime—it is not reflected, in your opinion, in any increase or change in the sentences over the last 15 years.

Dr. Doob: I will get to the proliferation in a minute, but let us go back to really two issues. One is whether sentences are going to affect the proliferation of an offence. My reading of the research on this is that they will not. Secondly, let us look at whether the public thinks they will. Again what I referred to earlier is the public does not look to the courts to solve the problem of a proliferation of crime.

The issue of a proliferation is in fact a very complex one, and I use just one very simple illustration of it. I grew up in a rural area, and breaking into a house was

[*Translation*]

M. Nicholson: À votre avis, quelle peine imposait-on pour le même crime il y a une quinzaine d'années, lorsque les circonstances étaient à peu près les mêmes? Les peines sont-elles aujourd'hui plus légères qu'alors? Ou à peu près les mêmes? Ou plus sévères?

M. Doob: Voilà une question qui ne présente guère de risques. Comme nous n'avons pas de statistiques là-dessus, personne ne peut prouver que j'ai tort.

En règle générale, je pense que les choses n'ont guère changé et que l'attitude du public à l'égard des peines imposées est sensiblement la même. Prenez le vol qualifié, par exemple; il n'y a aucune raison de penser que la détermination des peines imposées pour vol qualifié, ou pour vol par effraction, ait beaucoup changé au cours des dix ou quinze dernières années.

Nous savons, par contre, que les choses ont considérablement changé en ce qui concerne les infractions mettant en cause des narcotiques comme la marijuana, par exemple, si vous considérez la période entre les années 1960 et aujourd'hui. Je crois qu'il y a également un changement , compte tenu de l'inflation, en ce qui concerne les amendes pour conduite en état d'ivresse, même si l'on ne prend que les quelques dernières années, à cause du fait que le public considère que conduire en état d'ivresse est un crime grave. Je n'ai pas de données très précises, mais en dehors du changement des peines minimum qui est intervenu il y a quelques années, la situation a changé parce que, en général, le public considère qu'il s'agit de quelque chose de grave. L'époque où c'était un sujet de plaisanterie est révolue.

Il se peut que dans certains domaines particuliers il y ait eu des changements de cet ordre, mais dans l'ensemble je pense que vous auriez du mal à faire la preuve de changements spectaculaires.

M. Nicholson: C'est intéressant. Un des témoins que nous avons entendus cette semaine a déclaré que vous avez aujourd'hui trois fois plus de chances d'être cambriolé qu'il y a trente ans—sauf erreur de ma part. Ainsi, en dépit de la prolifération de ce genre de crimes—et je suis certain que cela préoccupe beaucoup plus le public aujourd'hui—les peines imposées au cours de ces quinze dernières années n'ont pas augmenté ni varié?

M. Doob: Je passerai tout à l'heure au sujet de la prolifération, mais revenons tout d'abord aux deux points importants. Il s'agit tout d'abord de savoir si les peines auront une influence sur la prolifération d'un type d'infraction donné. Selon mon interprétation des recherches faites là-dessus, elles n'en auront pas. Deuxièmement, voyons si le public pense que cela aura un effet. Comme je l'ai dit tout à l'heure, le public ne compte pas sur les tribunaux pour résoudre le problème de prolifération d'un acte criminel.

La question de prolifération est en fait extrêmement complexe, et je vais prendre un exemple très simple pour vous le montrer. J'ai grandi à la campagne, et les

[*Texte*]

something that to a large extent really did not occur to us because we would be breaking into the home of someone we knew—either that or we would have to go a long ways in order to do it, and it just was not worth it.

• 1140

As a society changes and as a society becomes more urbanized, then something like break and enter changes its meaning. The kinds of offences I committed as a kid, and I can say this safely, because most of us will admit that when we were kids we committed things which are criminal offences, were really constrained by living in the country. The things we would vandalize would be things that seemed to be abandoned. Not because we were that great and we were taking into account our neighbours, but rather they were our neighbours; they were people who were known to us.

I think we have to be very careful about what these kinds of changes are. Take something like theft, one of the highest volume offences. If you go into an urban area and you go into a shopping mall, the opportunities for theft are dramatically more. What I am suggesting is it is not that kids are worse, but rather they have opportunities that I did not have. I was deprived of this opportunity to be a thief! I say that jokingly, but I am saying it to some extent seriously, that our society has changed. These changes are not unreal changes, and the inference that we should look to the courts for the solution of them or that it means we have gotten much worse as people really should be questioned.

Dr. Roberts: The concern about the rise in frequency sort of reflects a deterrent outlook that we can control or suppress the crime rate more than desert. We actually asked the public that question directly. An offender is convicted of robbery in a town where the number of robberies has just risen substantially. Is it your opinion that the judge should sentence this man to a harsher than normal sentence to reflect concern over the increasing number of robberies? Only 5% expressed no opinion; two-thirds of them rejected the harsher sentence.

Mr. Nicholson: That is surprising.

Dr. Roberts: It sort of surprised me too. I think it reflects public concern with desert more than deterrents and a reluctance to adopt that as a crime control strategy.

Mr. Lawrence: Getting back to the last point, Dr. Roberts, where you were talking about your own experience in a rural area, etc., etc., what you were in

[*Traduction*]

cambriolages étaient inconnus chez nous car cela aurait signifié qu'on cambriolait quelqu'un qu'on connaissait—ou que pour commettre un tel crime, il aurait fallu aller très loin, ce qui n'en valait pas la peine.

Au fur et à mesure que la société évolue et qu'elle s'urbanise, le vol par effraction change de sens. Le genre d'infractions que j'ai pu commettre enfant—et je puis me permettre de le dire, car la plupart d'entre nous reconnaîtront que lorsque nous étions enfants, nous nous sommes rendus coupables d'actes criminels—étaient très limitées dans leur caractère par le fait que je vivais à la campagne. Nos actes de vandalisme visaient des locaux ou des endroits qui semblaient être abandonnés. Pas parce que nous étions particulièrement vertueux et que nous tenions compte de nos voisins, mais simplement parce que c'était précisément des voisins et donc, des personnes que nous connaissions.

Je crois qu'il faut interpréter avec soin ces changements. Prenez le vol, une des infractions les plus répandues. Si vous allez dans une zone urbaine et que vous vous aventuriez dans un centre d'achats, les possibilités de vol sont infiniment plus nombreuses. Ce que je veux dire, c'est que les enfants des villes ne sont pas pires que les autres, et que les occasions qui s'offrent à eux n'existaient pas pour nous. On ne m'a jamais offert cette occasion d'être un voleur! Je dis cela en plaisantant, mais dans une certaine mesure, je suis aussi sérieux, et je considère que notre société a changé. Ces changements sont tout à fait concrets et il me paraît donc discutable de dire que nous devrions compter sur les tribunaux pour régler les problèmes ou que cela signifie que nous sommes bien pires qu'auparavant.

M. Roberts: Les inquiétudes créées par l'augmentation de la fréquence des infractions reflètent la foi dans l'effet préventif, dans le fait que nous pouvons contrôler ou éliminer le taux de criminalité, le souci d'une peine méritée. Nous avons en fait posé directement la question au public. Un infracteur est inculpé de vol qualifié dans une ville où le nombre de ces crimes vient d'augmenter sensiblement. À votre avis, le juge devrait-il le condamner à une peine plus sévère que la normale afin de tenir compte des inquiétudes soulevées par le nombre croissant de vols qualifiés? Cinq p. 100 seulement ont répondu qu'ils n'avaient pas d'avis là-dessus; deux tiers d'entre eux ont rejeté l'imposition d'une peine plus sévère.

M. Nicholson: C'est étonnant.

M. Roberts: Cela m'a quelque peu surpris également. Je crois que cela traduit le fait que le public est plus soucieux de voir imposer une peine correspondante à la gravité de l'acte que du recours à des mesures préventives, et cela montre également qu'il répugnait à adopter cela comme stratégie de contrôle de la criminalité.

M. Lawrence: Pour revenir à ce que vous disiez, monsieur Roberts, de votre propre expérience dans une région rurale, etc., etc., ce que vous disiez en fait, c'est que

[*Text*]

effect saying is as a kid you would not break into dear old Mrs. Brown's house down the road because you knew Mrs. Brown, but on the other hand, if there was an empty house across the street and you did not know who the owner was, that would increase the chances that if you were out on a lark you might do it. Looking at the number of research projects that we have heard about—victim impact statements and eyeball-to-eyeball confrontations between the offender and the victim and what sort of an effect, if any, this has, or may have, or may not have on the individual—in looking for weird and woolly answers to some of these things about the the root causes for crime, do you think this is a factor for some of these repeat offenders, especially if there was some way in which they could be made to appreciate the impact on the human side to an individual for one of these crimes, even a simple property offence thing? Certainly as far as violence is concerned or sexual offences are concerned. . . I think I am getting out of your area of expertise.

Dr. Doob: You are, but we are getting into sort of causes of crime. I guess one of the most important phenomena of crime. . . If I were to ask what is the one thing you can look at that really accounts for crime more than anything else, the one absolutely dramatic predictor of crime is age. Essentially the likelihood of committing a crime goes up quite dramatically in your teenage years and then drops off quite dramatically. Where it drops off depends to some extent on the seriousness of the offence.

• 1145

Let me give an example I know quite well, which is vandalism. It is a very, very common offence, most incidences being relatively minor and most incidences being incredibly annoying for the victim. It does not dramatically upset their lives in most cases, but it is very upsetting, even when it is the aerial of your car that has been snapped off. It is just the pain of having to deal with the problem. This peaks very early. It peaks around age 15 or 16. The likelihood of kids doing minor vandalism or just vandalism generally when they are 20 as compared to 15 is about one-quarter or one-fifth as much. There is a real drop-off. I think part of the reason is that it is no longer fun or it is less fun, and part of it is that people may be learning—

Mr. Lawrence: An appreciation of what it means.

Dr. Doob: Yes. Somebody does something to a piece of their property and they all of a sudden begin to understand this. The drop-off is really occurring because of the kind of understanding, in part, that you have mentioned.

[*Translation*]

lorsque vous étiez enfant, vous n'auriez pas cambriolé la brave M^me^ Brown, près de chez vous, parce que vous la connaissiez, mais qu'en revanche, s'il y avait eu une maison vide de l'autre côté de la rue, dont vous ne connaissiez pas le propriétaire, il y aurait eu plus de chances que vous le fassiez, simplement par jeu. Étant donné le nombre de projets de recherche dont nous avons entendu parler—déclarations de la victime sur les répercussions du crime; confrontations directes entre l'infracteur et la victime et autres choses du même genre, et de ce que tout cela peut avoir et ne pas avoir comme effet sur l'individu—étant donné aussi les explications vagues et fumeuses données sur l'origine, les causes de la criminalité, pensez-vous que cela soit un facteur dans le cas de certains des récidivistes, en particulier lorsqu'il existait un moyen de leur faire comprendre les répercussions sur la victime d'un de ces actes criminels, même une simple infraction contre les biens? Bien sûr, lorsqu'il s'agit de crimes de nature sexuelle ou d'actes de violence. . . je crois que je sors là de votre domaine de compétence.

M. Doob: En effet, mais nous touchons maintenant aux causes des actes criminels. Je crois qu'un des phénomènes les plus importants dans ce domaine. . . S'il est un facteur qui compte plus que tout autre, je crois que le facteur de prédiction qui domine absolument tout le reste est celui de l'âge. Essentiellement, les chances de commettre un acte criminel augmentent très sensiblement pendant votre adolescence pour décliner aussi rapidement ensuite. Le point où ce déclin s'amorce dépend dans une certaine mesure de la gravité de l'infraction.

Permettez-moi de vous donner un exemple d'infraction que je connais fort bien, le vandalisme. Il est extrêmement répandu et si la plupart des cas sont relativement mineurs, la plupart d'entre eux sont incroyablement irritants pour la victime. Il est très rare que cela bouleverse la vie de celle-ci, mais c'est très contrariant, même lorsqu'il s'agit simplement de votre antenne de voiture qui a été cassée. Il faut toujours régler le problème, et c'est cela qui est ennuyeux. Ce sont surtout les jeunes de 15 ou 16 ans qui se rendent coupables de ce genre d'infractions. Déjà, chez les jeunes de 20 ans, le nombre des actes mineurs de vandalisme ou de vandalisme en général n'est que le quart ou le cinquième de ce qu'il est chez ceux de 15 ans. Il y a donc une diminution très nette. Cela s'explique en partie, je crois, par le fait que ce n'est plus amusant, ou du moins, moins amusant de faire ce genre de choses, et en partie également par le fait que les gens apprennent peut-être. . .

M. Lawrence: . . . qu'ils se rendent compte de ce que cela signifie.

M. Doob: Oui. Quelqu'un touche à leurs biens et tout à coup, ils commencent à comprendre ce que cela représente. C'est en effet en partie à cause de cela, que le nombre des délits diminue.

[*Texte*]

Mr. Lawrence: Are there ways in which we can hurry along that system of appreciation do you think?

Dr. Doob: I do not know. Part of my pessimism about it is that we know this has been to the extent that we can make inferences about the past. We know this has been a phenomenon that has been with us through decades and centuries. It is not a new problem. The association of crime and youth has been there since as long as people have been writing about it.

I do not know what we can do to try to teach kids to understand this. They clearly do understand it. It is also part of the reason, I suspect, that when you look at the recidivism statistics you have what looks to be anomalous. Of first offenders before the court, depending on the offence, 70% or 80% will never before the court again in their lives. This does not fit with our view of "once a criminal always a criminal".

The answer is that the first offenders before the courts are 18 or 19 years old and they have grown up. It is not necessarily the experience of being before the court but simply that one year later, they are one year older, and a lot of things are changing in their lives.

Mr. Lawrence: In the last two decades we have had the added complicating factor of drugs and to a lesser extent alcohol as well.

I know we have to move on. I have absolutely no argument with your work on public perception. It confirms a lot of things I previously believed but for which I did not have any evidence. I am just curious: Who commissioned these polls? Was it the Justice Department, criminology in Toronto, or who? Are these commercial polls you are using?

Dr. Doob: No, it was work that Julian Roberts and I did on contract for the Department of Justice. The original ones we talked about were done in 1982 and 1983 by the Department of Justice or rather we did them for the Department of Justice. Subsequent to that, the Canadian Sentencing Commission—

Mr. Lawrence: Do these not go back to 1953 or something?

Dr. Doob: Some of them go back. Gallup on its own has been asking one of these questions for decades. But most of the data I have been talking about really have to do with polls we carried out in 1982 and 1983. The simple question, "Do you think sentences are too lenient?" has been asked forever. The Canadian Sentencing Commission carried out three waves of polls during its two years.

Mr. Lawrence: Since 1983.

[*Traduction*]

M. Lawrence: Existe-t-il des moyens de sensibiliser plus rapidement les gens à la signification de tels actes?

M. Doob: Je ne sais pas. Mon pessimisme s'explique en partie par les leçons que nous pouvons tirer du passé. Nous savons qu'il s'agit là d'un phénomène depuis des décennies et même des siècles. Le problème n'est pas nouveau. Le lien entre la criminalité et la jeunesse existe depuis aussi longtemps qu'il y a des gens qui lui consacrent des écrits.

Je ne sais pas ce que nous pouvons faire pour apprendre aux jeunes à comprendre cela. Ils le comprennent manifestement. J'ai l'impression que cela explique également en partie pourquoi, lorsque l'on examine les statistiques relatives au récidivisme, on constate une anomalie apparente. En fonction du délit, 70 à 80 p. 100 des premiers infracteurs qui comparaissent au tribunal ne se retrouveront plus jamais dans la même situation. Cela ne cadre pas avec l'idée que le «criminel récidive toujours».

Cela s'explique que les premiers infracteurs avaient 18 ou 19 ans lorsqu'ils on comparu au tribunal et qu'ils ont grandi depuis. Ce n'est pas nécessairement l'expérience de cette comparution qui joue mais le simple fait qu'un an plus tard, ils ont naturellement un an de plus, et que bien des choses changent dans leur vie.

M. Lawrence: Au cours de ces deux dernières décennies, un facteur est venu compliquer la situation: la drogue et, dans une moindre mesure, l'alcool.

Je sais qu'il faut évoluer avec son temps. Je n'ai absolument rien à dire contre vos travaux sur la façon dont le public voit les choses. Ils confirment bien des choses auxquelles je croyais déjà mais que je ne pouvais pas démontrer. Je suis simplement curieux: qui a commandité ces sondages? Le ministère de la Justice, les Services de criminologie à Toronto, ou qui? Utilisez-vous des sondages commerciaux?

M. Doob: Non, il s'agit d'un travail que Julian Roberts et moi-même avons fait sous contrat pour le ministère de la Justice. Les travaux originaux dont nous parlions tout à l'heure ont été effectués en 1982 et 1983 par le ministère de la Justice ou plus exactement, nous les avons faits pour lui. Par la suite, la Commission canadienne sur la détermination de la peine. . .

M. Lawrence: Ces travaux ne remontent-ils pas à 1953, à peu près?

M. Doob: Certains, en effet. Il y a des décennies que Gallup pose ces questions. Mais la plupart des données que j'ai mentionnées, proviennent des sondages que nous avons effectués en 1982 et 1983. Il y a une éternité que l'on pose toujours la simple question suivante, «A votre avis, les peines sont-elles trop légères?» La Commission canadienne sur la détermination de la peine a effectué trois séries de sondages au cours de ses deux années d'existence.

M. Lawrence: Depuis 1983.

[*Text*]

• 1150

Dr. Doob: Three polls, yes. All of the ones we just talked about were carried out by the Gallup organization.

Mr. Lawrence: Are you satisfied with the questions asked and the comprehensiveness of the polls?

Dr. Doob: As a researcher, I would always have to answer no to that question.

Mr. Lawrence: If you were asked to do another one tomorrow. . .?

Dr. Doob: I think we would do what, in a sense, we have done, if you look at the progression of polls, gone into things in more detail, really trying to understand the depth of the understanding and the beliefs people have, because the starting point has always been the question of leniency. We know that question has to be interpreted in terms of other things, the kinds of things, for example, that Julian mentioned earlier, that the public has views about what sentences should be or that the sentences for robbery or break and enter should be harsher.

It is interesting to me that people are willing to express a view at all, that they say the courts should be harsher in dealing with break and enters or robberies. Why is it the public even has a view about that? Why is it they have a belief sentences are not harsh enough? At the same time, if you question them a little bit, they know, right off the bat, they do not really have any idea what sentences are.

How is it you get a belief based on a fact without the fact? I think these are interesting things. My inference from it is that there is a general discontent about the system that happens to be expressed in these ways, the kind of thing I think it would be useful to know more about.

Mr. Lawrence: I am also interested whether any work has been done as far as attitudes and conclusions of judges in this country. Have you any idea at all? Do judges in general think that of course their decisions are right, but their colleagues think they are too harsh or too lenient, or about right? Has anybody ever done any work on this? We are actuallly dealing with the mental processes of the guy who sits there. That surely should be an important factor in some of these things.

Dr. Roberts: Judges have not been surveyed very much in this country, but the Canadian Sentencing Commission did conduct a survey of approximately 1,300 sentencing judges in Canada, and obtained responses from about 450, which in a poll of that nature, with a highly-specialized, trained, busy group of individuals is a good return rate. That is a fairly comprehensive survey. Some of the results are in the Canadian Sentencing Commission's report.

[*Translation*]

M. Doob: Trois sondages, en effet. Tous ceux dont nous venons de parler ont été effectués par Gallup.

M. Lawrence: Êtes-vous satisfait des questions posées et du caractère exhaustif des sondages?

M. Doob: En tant que chercheur, je réponds inévitablement non à cette question.

M. Lawrence: Si on vous demandait de faire un autre sondage demain. . .?

M. Doob: Je crois que ce que nous ferions est ce que, en un sens, nous avons fait, lorsqu'on considère l'évolution des sondages, c'est de rentrer plus dans les détails et d'essayer vraiment de comprendre que ce que croit et ce que comprend le public est vraiment quelque chose de profond, car le point de départ a été toujours la question de la clémence. Nous savons que c'est là une question qui doit être interprétée en fonction d'autres éléments, de ceux, par exemple, que Julian a mentionnés tout à l'heure, à savoir que le public a son opinion de ce que devraient être les peines imposées ou qu'il estime que les peines qui frappent le vol ou le vol par infraction devraient être plus sévères.

Je trouve intéressant que les gens soient prêts à exprimer une opinion et à déclarer que les tribunaux devraient se montrer plus sévères à l'égard des voleurs et des cambrioleurs. Comment se fait-il que le public ait une opinion là-dessus? Pourquoi estime-t-il que les peines ne sont pas assez sévères? D'ailleurs, si vous poussez un peu les questions, on s'aperçoit immédiatement qu'il n'a pas la moindre idée de ce que sont ces peines.

Comment donc parvenir à une conviction qui n'est fondée sur rien? Je trouve cela intéressant. J'ai l'impression qu'il existe un mécontentement général à l'égard du système et que ce mécontement s'exprime de cette manière, sous des formes qu'il serait bon de mieux comprendre.

M. Lawrence: J'aimerais également savoir si des travaux ont été faits sur les attitudes et les conclusions des juges de ce pays. Avez-vous une idée là-dessus? En général, les juges estiment-ils, ce qui est normal, que leurs propres décisions sont justes, mais qu'en est-il de leurs collègues? Estiment-ils ces décisions trop sévères ou trop indulgentes, ou à peu près justes? Quelqu'un a-t-il jamais fait des recherches là-dessus? Nous parlons en fait là du processus mental de ces personnes. Cela devrait normalement être un facteur important dans certains cas.

M. Roberts: On a rarement fait des enquêtes auprès des juges dans ce pays, mais la Commission canadienne de la détermination de la peine en a effectué une auprès d'environ 1,300 juges qui imposent des peines au Canada, et ont obtenu des réponses d'environ 450 d'entre eux, ce qui, pour une enquête de cette nature, étant donné qu'il s'agit d'un groupe extrêmement spécialisé et occupé d'individus, est un taux satisfaisant. Il s'agit d'une enquête assez approfondie. Certains des résultats figurent dans le

[*Texte*]

One of the questions that sort of relates to public views was the question relating to unwarranted disparity. Judges were asked if they think there is unwarranted disparity. A fairly substantial percentage—I do not have it with me—said there was a certain degree of unwarranted disparity in the country. I think judges at least are aware of it. They were not asked is there unwarranted disparity in your courthouse or in your jurisdiction, but across the country.

Mr. Lawrence: What you are saying is there is a fair percentage of judges who are dissatisfied—

Dr. Roberts: I think there is a recognition on the part—

Mr. Lawrence: —with this system too then?

Dr. Roberts: Yes, I think there is a recognition on the part of judges or the judiciary that there is a problem there.

Mr. Lawrence: Did they lay any blame for this on the lack of information available to them, or merely on the competence of their brethren at the bench, or what?

Dr. Roberts: Certainly not the latter. They were asked to speculate about or give their opinion on the availability of sentencing statistics. I think one of the most popular results or one of the questions that attained most consensus was that they wanted more information, not dispositions about statistics.

Mr. Lawrence: And what everybody else was doing.

Dr. Doob: I think the problem—

Mr. Lawrence: Do you know if anybody is doing anything about this? I have read Dr. Doob's thing here from the criminal court, about automated data retrieval.

Dr. Roberts: There are a couple of experimental programs in place, to gather sentencing statistics and to feed them back to judges, but they are definitely at the experimental stage. Professor Doob is of course one of them.

Mr. Lawrence: I have a difficulty from a federal bureaucrat's or even a federal politician's point of view, that it is so easy to blame it on the provinces because it is a provincial administrative matter, or jurisdictional matter anyway.

• 1155

Dr. Doob: In some sense. . . except I suppose there would be a question on providing information as to who

[*Traduction*]

rapport de la Commission canadienne de la détermination de la peine.

Une des questions qui est liée, dans une certaine mesure, à l'opinion du public était celle qui avait trait à une disparité injustifiée. On a demandé aux juges s'ils estimaient que cette disparité existe. Un pourcentage assez important d'entre eux—je n'ai pas les chiffres en tête—a déclaré qu'il y avait un certain degré de disparité injustifiée au Canada. Je crois que les juges en étaient au moins conscients. On ne leur a pas demandé si cette disparité existait dans leur propre tribunal ou dans leur juridiction, mais dans l'ensemble du pays.

M. Lawrence: En d'autres termes, un pourcentage appréciable de juges sont mécontents. . .

M. Roberts: Je crois qu'ils reconnaissent. . .

M. Lawrence: . . . mécontents de ce système également?

M. Roberts: Je crois que les juges et le système judiciaire reconnaissent l'existence d'un problème dans ce domaine.

M. Lawrence: L'expliquent-ils par le fait qu'ils ne disposent pas de suffisamment d'informations, ou simplement par le manque de compétence de leurs collègues, ou pour une autre raison?

M. Roberts: Ils n'en rendent certainement pas leurs collègues responsables. On leur avait demandé de dire ce qu'ils pensaient de la disponibilité de statistiques sur la détermination de la peine. Je crois qu'un des résultats les plus populaires ou une des réponses les plus unanimes a été qu'ils voulaient plus d'informations, et non pas en savoir plus sur l'utilisation des statistiques.

M. Lawrence: Et savoir ce que tous les autres faisaient.

M. Doob: Je crois que le problème. . .

M. Lawrence: Et savez-vous si quelqu'un s'occupe de cette question? J'ai lu ce qu'a écrit M. Doob à propos de l'extraction de données informatisées en ce qui concerne les tribunaux criminels.

M. Roberts: Il y a un ou deux programmes expérimentaux en cours qui sont destinés à recueillir des statistiques sur les dispositions de la peine et de les communiquer aux juges, mais ils n'en sont encore qu'au stade expérimental. Le programme du professeur Doob est, naturellement, l'un d'entre eux.

M. Lawrence: Je me place au point de vue du fonctionnaire fédéral ou même du politicien fédéral et cela m'inquiète un peu qu'il soit si facile de blâmer les provinces sous prétexte qu'il s'agit d'une question administrative provinciale, ou en tout cas, d'une question de juridiction provinciale.

M. Doob: En un sens. . . à cela près, je suppose, que l'on pourrait se demander si le fait de fournir une

[*Text*]

is responsible, whether this is really an administrative one, or whether it has to do with the fundamentals of it.

But going back to the issue of information for sentencing judges, the project described in the paper in the December 1987 issue of *Criminal Law Quarterly* was designed to give judges information about the sentencing, about the sentencing by their colleagues, and about court of appeal decisions. Although it has not been evaluated in a formal sense yet, my impression is that some judges find it useful, in particular, to have a reasonably, easily accessible system to get court of appeal information.

I think other judges take the position—and it is a very understandable position, if they have been sentencing break and enters for 20 years, or whatever—that what is the need of information. If the court of appeal needs information in which to overturn a sentence, then so be it. The problem is that judges, as independent decision-makers, can legitimately disagree with the decision of their colleagues and say I know what I do in that case. That really becomes a question not of information availability but of information use.

Mr. Lawrence: Getting back to the maximums and minimums, obviously we have a lot of attention paid to the minimums, but again nobody seems to pay any attention to the maximums. What do we have maximums for?

Dr. Doob: The history of our maximums is a peculiar one. To a large extent the history was derived from periods of transportation from Britain to the colonies and so on—

Mr. Lawrence: Yes, Australia.

Dr. Doob: So we originally set out maximums largely having to do with those sorts of figures. So the first statement about maximum sentences was that a person could be in prison for a period of time equivalent or equal to the period for which he was eligible for transportation. If you are taking somebody from London to Australia, you could not take him for a very short period of time. So you had very long periods of time for transportation, not surprisingly. So when we started using imprisonment as a sanction—remember it is very recent in our history, say within the last 150 years—we just took those on.

The history of our maximum sentences is not a very thoughtful history. We have added on offences, and then a maximum is set for that particular offence, at that particular time. But Parliament has never gone through the 350 offences and said why is it that sexual assault, causing bodily harm, or using a weapon has a lower maximum than breaking into a dwelling? They have not addressed themselves to those kinds of questions because it really is not very important in the day-to-day operation

[*Translation*]

information sur la personne responsable est vraiment une question administrative, ou si cela touche au fond même du problème.

Mais revenons à la question de l'information à l'intention des juges qui prononcent une peine: le projet décrit dans le numéro de décembre 1987 de la *Criminal Law Quarterly* avait pour objet d'informer les juges de la détermination de la peine, des peines imposées par leurs collègues, et des décisions des cours d'appel. Bien que cela n'ait pas encore fait l'objet d'une évaluation structurée, j'ai l'impression que certains juges trouvent cela utile, en particulier parce que cela leur permet de disposer d'un système qui leur permet d'avoir assez facilement accès à l'information concernant les cours d'appel.

Certains autres juges—et c'est tout à fait compréhensible, parce qu'il y a 20 ans qu'ils condamnent des cambrioleurs—s'interrogent sur la nécessité de cette information. Si la cour d'appel a besoin d'information pour invalider une condamnation, ainsi soit-il. Le problème est que des juges, qui sont des décideurs indépendants, peuvent légitimement ne pas être d'accord avec la décision de leurs collègues et déclarer savoir très bien que faire dans un tel temps. À ce moment, il ne s'agit plus de disponibilité de l'information mais de son utilisation.

M. Lawrence: Pour revenir aux peines maximum et minimum, il est manifeste que l'on accorde beaucoup d'attention aux secondes, alors que personne ne semble s'occuper des premières. À quoi bon avoir des peines maximum?

M. Doob: L'historique de nos peines maximum est inhabituel. Dans une large mesure, ces peines sont inspirées de l'époque où la Grande-Bretagne déportait des gens aux colonies. . .

M. Lawrence: Oui, en Australie.

M. Doob: Au départ, nous avons donc fixé des maximums qui étaient souvent liés à ce genre de chiffres. La première définition de peine maximum a donc été qu'un personne pouvait être incarcérée pendant une période équivalente ou égale à celle pendant laquelle elle était admissible à la déportation. S'il s'agit de déporter quelqu'un de Londres en Australie, cela ne peut pas se faire en très peu de temps. Il fallait donc prévoir de très longs délais, ce qui n'a rien de surprenant. Donc, lorsque nous avons commencé à utiliser l'incarcération comme peine—sachez que c'est très récent au Canada, car cela ne remonte qu'à 150 ans—nous avons imité ce qui se faisait en Angleterre.

L'historique de nos peines maximum ne témoigne pas d'une réflexion poussée. Nous avons ajouté des délits auxquels un maximum a été attribué, à une certaine époque. Mais le Parlement n'a jamais passé en revue les 350 types de délits et demandé pourquoi le maximum imposé pour une aggression sexuelle avec coups et blessures, ou l'usage d'une arme, est inférieur à celui d'un vol avec infraction? On ne s'est pas penché sur ce genre de questions parce qu'elles ne sont pas terriblement

[*Texte*]

of the court. There has really been no perceived need to deal with it, and I think that the concerns of the public, which I have mentioned a bit, really underline the importance of no longer ignoring that problem.

The Chairman: Thank you. Dr. Horner, do you have any questions?

Mr. Horner: I found it very interesting reading through this brief you presented to us because the tables and the way the questions are phrased make for interesting reading. But you build up to a point where you make us believe that Canadians do want harsher sentences and then you ask whether they really want harsher sentences and start making an argument for the other side. Do you not believe that all the evidence points to the fact that they do want harsher sentences and probably because, as has been given by previous witnesses, they feel they have more likelihood of having an offence committed against them?

Dr. Doob: The most direct way I can answer that is to take the finding that most of the public does not see sentences as the way to control crime. When they are saying they want harsher sentences, I think they do want changes in the sentencing structure, and for certain cases, and maybe even for certain offences, they want a severe sentence. Whether or not it is a harsher sentence is an open question.

• 1200

I will use a different example from one we mentioned earlier, but take the finding that people want harsher sentences and let us apply that to the question of robbery. Robbery is a very serious offence, an offence involving violence or threat of violence, an offence often involving firearms. You take that and say well, the public wants harsher sentences; fine, now what exactly do they want? So you go and you find out what proportion of people they think should be going to prison for robbery and say all right, fine, we are going to implement that in some way or other.

If you did that, you would be making sentences for robbery more lenient than they are. That is absolutely clear. It is unambiguous that the public basically underestimates the proportion of people going to prison for robbery. So they think the sentences are here, and they basically say they should be somewhere in the middle, between what they in fact are and what they think they are. They would be making them more lenient.

So I think you have to be very cautious about interpreting their desire for harsher sentences. Maybe what they want is severe penalties for severe offences, and

[*Traduction*]

importantes pour le fonctionnement quotidien du tribunal. Persone n'a eu le besoin de s'en occuper, et je crois que les préoccupations du public, auxquelles j'ai fait allusion, montrent combien il est important de ne plus ignorer le problème.

Le président: Merci. Monsieur Horner, avez-vous des questions à poser?

M. Horner: Votre mémoire m'a paru extrêmement intéressant à cause des tableaux qu'il contient et de la façon dont vos questions sont présentées. Mais vous en arrivez à nous faire croire que les Canadiens veulent des peines plus sévères, après quoi vous vous demandez si c'est vraiment le cas et vous commencez à présenter des arguments pour prouver le contraire. Ne croyez-vous pas que tout prouve que le public canadien veut des peines plus sévères, que cela est probablement dû au fait, comme l'ont indiqué les témoins précédents, qu'il a le sentiment qu'il risque plus aujourd'hui d'être victime d'un délit?

M. Doob: La réponse la plus directe que je puisse vous donner est de dire que la plupart des membres du public ne considèrent pas que l'imposition d'une peine est le meilleur moyen de contrôler la criminalité. Lorsque le public dit qu'il veut des peines plus sévères, je crois que ce qu'il veut, c'est que le système de détermination de la peine soit modifié, et que pour certains cas, et même pour certains types de délits, ils veulent une peine sévère. Il reste à décider si cette peine est plus cruelles, ou non.

Je vais utiliser un exemple différent de celui que nous avons mentionné tout à l'heure, mais je partirais du point de vue que les gens veulent des peines plus dures et j'appliquerai cela à la question du vol qualifié. Le vol qualifié est un délit très grave, comportant souvent des actes de violence ou une menace de violence, et il s'agit fréquemment d'un vol à main armée. Partant de là, vous vous dites, très bien, le public veut que les peines soient plus dures; parfait, mais que veut-il exactement? Vous faites donc votre enquête et vous vous apercevez qu'une partie des gens estiment que les voleurs devraient être incarcérés et encore une fois, vous vous dites, très bien, nous allons concrétiser cela sous une forme ou sous une autre.

Mais si vous procédiez ainsi, les peines que vous imposeriez pour vol qualifié seraient plus légères qu'elles ne le sont actuellement. C'est absolument clair. Il est manifeste qu'en général, le public sous-estime le pourcentage des gens emprisonnés pour vol qualifié. Il croit donc que les peines se situent à un niveau donné, et voudrait essentiellement qu'elles se situent quelque part à mi-chemin entre ce qu'elles sont en fait et ce qu'il croit qu'elles sont. Le résultat, c'est qu'elles seraient plus légères.

Il faut donc se montrer très prudent lorsqu'on interprète le désir du public de voir imposer des peines plus dures. Peut-être veulent-ils des peines sévères pour

[*Text*]

they express it in terms of harsher sentences, more harsh than they are at the moment, simply because that is the way we asked the question. If somebody asks you a question about any area—say, how much tax the rich should pay—you might say they should pay more tax. More than what? The reply might be: I do not know; more than they are now. Well, how much are they paying now? It may be that it is a discontent with a certain aspect of a social system.

Mr. Horner: You were a member of the Sentencing Commission, were you not?

Dr. Doob: Yes, I was.

Mr. Horner: Do you reject, as the Sentencing Commission did, protection of the public as a goal for sentencing?

Dr. Doob: I endorse what the Sentencing Commission said. The Sentencing Commission said protection of the public as an overriding purpose of the criminal justice system as a whole is obviously perfectly acceptable. But the difficulty of basing sentencing on a protection-of-the-public model is that there are a number of serious problems with basing sentencing on protection of the public, among them being that we are quite sure we are not going to be able to deliver on it.

Secondly, it also may lead to sentences we simply would not accept, which we would not accept largely because when you really come down to individual cases, we often do not want protection of the public. What we want often as a society is a statement about the seriousness of the offence.

I will use an example we have all discussed a lot, and that is the example of a lenient-appearing sentence for a serious offence like sexual assault. If a judge makes a decision according to a protection-of-the-public model, it may well be that the judge says the best way to protect the public is to give a lenient sentence. We look at that and we say no, the problem is that the judge is not showing society's abhorrence for this kind of behaviour. It is a very attractive idea, and I think that if we could deliver on it and if we really believed it in its operation, it might well be a more acceptable one, but I think that often when we think about what we want for particular kinds of offences, it is more than protection of the public.

There are some instances where the seriousness of the offence and protection of the public by incarcerating a person, or a view of protection of the public, go hand in hand. But I think when there is a conflict, it is often that what we really want to do is to punish people proportionately to what they have done.

[*Translation*]

des délits graves, et peut-être réclament-ils alors des peines plus dures qu'elles ne le sont actuellement, simplement à cause de la façon dont nous avons posé la question. Si quelqu'un vous pose une question sur un domaine quelconque—par exemple, combien d'impôt les riches devraient-ils payer—vous répondrez peut-être qu'ils devraient en payer plus. Plus que quoi? Votre réponse serait peut-être alors: Je ne sais pas, plus que ce qu'ils paient maintenant. Mais combien paient-ils donc maintenant? Il peut simplement s'agir d'un mécontentement à l'égard d'un certain élément du système social.

M. Horner: Vous étiez membre de la commission de détermination de la peine, n'est-ce pas?

M. Doob: Oui.

M. Horner: Rejetez-vous, comme l'a fait la commission, la protection du public comme objectif de la détermination de la peine?

M. Doob: Je suis d'accord avec ce qu'a déclaré la Commission de détermination de la peine. Celle-ci a dit que, manifestement, il était parfaitement acceptable de considérer la protection du public comme un des objectifs premiers du système de justice pénale. Cependant, la difficulté de fonder la détermination de la peine sur un modèle de protection publique tient au fait que cela soulève un certain nombre de problèmes graves, notamment la quasi-certitude que nous ne sommes pas capables d'appliquer ce principe.

En deuxième lieu, cela pourrait également donner lieu à des peines que nous n'accepterions pas, essentiellement parce que, lorsqu'on en vient aux cas individuels, il est fréquent que nous ne voulions pas la protection du public. En tant que société, ce que nous voulons souvent, c'est une prise de position sur la gravité du délit.

Permettez-moi d'utiliser un exemple dont nous avons déjà beaucoup parlé, celui d'une peine apparemment légère pour un délit grave tel que l'agression sexuelle. Si un juge rend une décision conformément au modèle de la protection du public, il se peut fort bien qu'il dise que le meilleur moyen de protéger celui-ci est d'imposer une peine légère. Notre réaction est de dire que le problème tient au fait que le juge n'exprime pas ainsi la répulsion de la société à l'égard de ce genre de comportement. L'idée est très attrayante, et je crois que si nous pouvions la mettre en pratique et vraiment croire qu'elle fonctionne, elle serait sans doute plus acceptable, mais à mon avis, il est fréquent que lorsque nous nous demandons ce que nous voulons comme peine pour certains types de délits, cela dépasse le simple cadre de la protection du public.

Il arrive parfois que la gravité du délit et la protection du public grâce à l'incarcération d'une personne, ou une certaine conception de la protection du public, concordent parfaitement. Mais je crois que lorsqu'il y a conflit, c'est souvent parce que ce que nous voulons véritablement faire, c'est punir les gens en proportion de ce qu'ils ont fait.

[*Texte*]

The Chairman: Your studies in this area of public perception are really quite fascinating. What can we do to change public attitudes and to educate the public about the nature of crime? One of the suggestions is that we have a permanent sentencing commission whose role would partly be one of public education. I would like you to comment on that and what other alternatives there might be, particularly for helping the press deal a little more accurately and in a more balanced way with crime and the reporting of crime.

• 1205

Dr. Doob: My own view is that public information is important. Getting out public information about sentencing and about the process is a very important thing.

At the moment, I think the level of public understanding is so low that almost any kind of useful systematic information would be good. At the moment, under our current system, the public does not understand that the sentencing judge is supposed to weigh four or five different competing principles and to come to some decision about what it is that should be taken into account in sentencing.

The difficulty, I think, is that if the public had the information that the sentencing judge has been given what I would consider to be a completely impossible task, the public then might well understand the current system.

The system does not make a lot of sense to me. The system itself says purposes as disparate as rehabilitation and denunciation or punishment of somebody proportional to what he has done are to be decided by judges. The range that Parliament has set for robbery is from zero to life imprisonment and the courts of appeal have said that it really can be some slightly narrower range within that but has not enunciated clearly what the principles are.

The public is going to ask what sentencing all about. If they understood what sentencing was right now, I think that they would justifiably ask what it is really about. Why is it that somebody can be sentenced to 15 years and be on the street in 4 years?

We can turn around and say this is not a violation of the law but is a legitimate decision at the moment being made by paroling authorities in terms of the best way of rehabilitating this person and protecting the public from somebody who is dangerous. A properly constituted board has made a properly constituted decision.

I am not sure that we can go back to the public and tell them that. We can, because that is the way the law is at

[*Traduction*]

Le président: Les études que vous avez faites sur la perception qu'a le public de ces questions sont tout à fait passionnantes. Que pouvons-nous faire pour changer l'attitude du public et pour mieux faire comprendre la nature des actes criminels? Une possibilité consisterait à avoir une commission de détermination de la peine permanente, dont un des rôles consisterait à faire l'éducation du public. J'aimerais que vous me donniez votre avis là-dessus et que vous nous disiez ce que pourraient être les autres solutions de remplacement, en particulier lorsqu'il s'agit d'aider la presse à traiter la criminalité et à rendre compte des actes criminels avec un peu plus d'exactitude et d'impartialité.

M. Doob: J'estime personnellement que l'information du public est importante. Il est extrêmement important de le renseigner sur la détermination de la peine et sur le processus utilisé.

À l'heure actuelle, le public connaît si mal les choses que pratiquement n'importe quelle information systématique serait très utile. Dans notre système actuel, le public ne comprend pas que le juge qui impose la peine est censé peser quatre ou cinq principes concurrents avant de déterminer ce qui doit être pris en considération dans sa décision.

À mon avis, la difficulté tient au fait que si le public savait qu'on a confié à ce juge une tâche que je considère totalement impossible, il comprendrait peut-être mieux le système actuel.

Le système ne me paraît pas très rationnel. Selon ce système, c'est au juge qu'il appartient de faire un choix entre des options aussi disparates que la réinsertion dans la société, la dénonciation ou l'imposition d'une peine proportionnelle au délit. En ce qui concerne le vol qualifié, le Parlement a fixé une gamme de peines allant de zéro à l'emprisonnement à vie et les cours d'appel estiment que l'on pourrait la réduire légèrement sans pour cela préciser clairement ce que sont les principes.

Le public va demander ce que signifie exactement la détermination de la peine. S'il comprenait ce qu'elle est en ce moment, je crois qu'il serait très compréhensible qu'il demande ce que tout cela veut vraiment dire. Comment se fait-il que quelqu'un peut être condamné à 15 années d'incarcération et se retrouver en liberté 4 années plus tard?

Nous pouvons bien entendu dire qu'il ne s'agit pas là d'une infraction à la loi mais d'une décision légitime actuellement prise par les services de libération conditionnelle et qui peuvent y voir le meilleur moyen d'assurer la réinsertion de l'individu concerné et de protéger le public contre quelqu'un de dangereux. Ce que vous avez là, c'est une commission constituée en bonne et due forme qui prend une décision en bonne et due forme.

Je ne suis pas du tout certain que nous puissions dire cela au public. Certes, nous le pouvons, puisque la loi est

[*Text*]

the moment. But then somebody would ask what it means when you sentence someone to 15 years and they go wandering around the streets in 4? What does it mean? Is this what we want in sentencing?

I think there are really two components to it. One is that the public should have a way of understanding the system, but the system itself should be defensible and rational.

The Chairman: Your philosophy then would be to accept the recommendations of the Canadian Sentencing Commission. The second stage would be to tell the public what those guidelines are. Would there be a role for a sentencing commission in doing that?

Dr. Doob: I think there is. Let me give you an example. In my role as director of the Centre of Criminology at the University of Toronto, I am often telephoned about individual cases. I obviously preface all of my remarks by saying that I do not know about the individual case, that all I know about it is three sentences I heard on the radio in the morning or maybe five paragraphs I read in the newspaper, and that I do not know what went on. I have done research enough to know that I do not know what went on in that hearing. Instead I tell them what the Canadian Sentencing Commission would have said about that particular sentence.

I take something like sexual assault causing bodily harm, and I say the Canadian Sentencing Commission says that the maximum penalty for that should be, I believe, nine years. The guideline sentence or the sentence you would expect for most instances of that offence would be between two and four years. The decision of the trial judge would be according to how serious the offence was. The trial judge has a very difficult decision to make, but the decision is all there. I would say fine, that is one way of approaching the question as to whether this particular sentence is a reasonable one. Having all these things in place, I think an approach like that would allow you to explain a sentence in a much more real way.

• 1210

Then when somebody comes back and says yes, but the judge gave the person, let us say, three years. What does that mean? I would say that is 36 months, and if he behaves himself in prison he is going to serve three quarters of that, so the person is in custody for 27 months. We will all know that. There is a small period of time between the period of 24 months and 27 months when the person would be on day release in order to reintegrate him into the community. But that would be all offenders. When he is out in 27 months, he is out.

[*Translation*]

ainsi faite en ce moment. Mais quelqu'un pourrait vous demander ce que cela signifie lorsque vous condamnez quelqu'un à 15 années d'incarcération et que vous le relâchez 4 ans plus tard. Qu'est-ce que cela veut dire? Est-ce bien ce que nous attendons de la détermination de la peine?

Nous avons en réalité affaire à deux éléments distincts. Le premier est que le public devrait disposer d'un moyen de comprendre le système, mais le second est que le système lui-même devrait être défendable et rationnel.

Le président: D'après vous, il faudrait donc accepter les recommandations de la Commission canadienne de détermination de la peine. La seconde étape consisterait à dire au public quelles sont les directives. La commission jouerait-elle un rôle là-dedans?

M. Doob: Je pense que oui. Permettez-moi de vous donner un exemple. À titre de directeur du Centre de criminologie de l'Université de Toronto, je reçois souvent des coups de téléphone de personnes qui m'interrogent sur des cas individuels. Je me hâte de préciser que je ne connais pas le cas particulier, que tout ce que j'en sais, c'est trois phrases que j'ai entendues à la radio le matin même ou peut-être cinq paragraphes que j'ai lus dans le journal, et que je ne sais pas ce qui s'est passé. Je fais suffisamment de recherches pour savoir que je ne sais pas ce qui s'est passé au cours de l'audience. Je réponds donc à mes interlocuteurs ce que la Commission canadienne de détermination de la peine aurait dit dans ce cas particulier.

Prenons, par exemple, un cas d'agression sexuelle avec coups et blessures; je réponds à mon interlocuteur que la Commission canadienne de détermination de la peine considère que la peine minimum pour ce crime devrait être, je crois, de neuf années d'incarcération. Or, d'après les lignes directrices ou ce qu'on peut attendre dans la plupart des cas pour ce genre de délits, la peine serait de deux à quatre années de prison, en fonction du degré de gravité que le juge d'instruction accorde au délit. Ce juge a une décision très difficile à prendre, mais tous les éléments sont là. Je réponds alors que, c'est une façon d'aborder la question de savoir si une peine est raisonnable ou non. Si tout cela était en place, je pense qu'une formule comme celle-là permettrait de justifier beaucoup mieux une peine.

Quand quelqu'un rétorque que le juge a infligé une peine de disons trois ans, et s'interroge sur ce que cela veut dire, je répondrais que le condamné a 36 mois de prison à purger et que s'il se conduit bien, il n'aura qu'à en purger les trois quarts, c'est-à-dire 27 mois. Cela, nous le savons tous. Entre le 24^{e} et le 27^{e} mois, il pourra bénéficier d'une libération de jour pour réintégrer la société. Et cela s'applique à tous les contrevenants. Après le 27^{e} mois, la personne est libérée.

[*Texte*]

This would be something that the existence of the sentencing commission would allow the public to understand. They might not like it. I think the problem at the moment is that if you do not like a particular sentence, there is nowhere to turn and there is no way of dealing with. If the public does not think the guideline sentence for sexual assault causing bodily harm should be between two and four years, under the recommendations of the sentencing commission there would be a mechanism for dealing with that.

At the moment if somebody says that sentences for sexual assault causing bodily harm are too lenient or too harsh, there is nowhere to go, there is no mechanism for even approaching that question. I am not suggesting that a permanent sentencing commission will be perfect, but what it does is allow a mechanism for responding.

The Chairman: You have given us a little preview of the testimony we are going to hear next week, when I gather you will be here along with other former members of the commission. We thank you very much for your attendance here today. It was a very helpful session for us.

Dr. Doob: Thank you very much.

The Chairman: I adjourn the meeting to the call of the Chair.

[*Traduction*]

C'est quelque chose que la Commision sur la détermination de la peine, par son existence même, pourrait faire comprendre à la population. Cela ne lui plairait peut-être pas. À l'heure actuelle, l'ennui c'est que si une peine en particulier vous déplaît, il n'y a rien qu'on puisse faire. Si la population n'estime pas que la peine pour agression sexuelle avec coups et blessures devrait varier entre deux ans et quatre ans d'incarcération, d'après les recommandations de la Commission sur la détermination de la peine, il y aurait un mécanisme pour s'en occuper.

À l'heure actuelle, si quelqu'un trouve que la peine pour agression sexuelle avec coups et blessures est trop indulgente ou trop dure, on ne peut s'adresser nulle part. Je ne dis pas qu'une commision permanente sur la détermination de la peine serait l'idéal, mais au moins cela offre un mécanisme auquel on peut s'adresser.

Le président: Vous nous avez donné un avant-goût des témoignages que nous allons entendre la semaine prochaine, lorsque, je suppose, vous comparaîtrez en compagnie d'autres anciens membres de la Commission. Nous vous remercions beaucoup d'être venu ici aujourd'hui. Cette séance nous a été très utile.

M. Doob: Merci beaucoup.

Le président: La séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

TORONTO UNIV
LIBRARY SERIALS DEPT
TORONTO

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to.
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the University of Toronto:

Dr. Anthony Doob, Director, Centre of Criminology.

From the Department of Justice:

Dr. Julian Roberts, Senior Criminologist.

TÉMOINS

De l'Université de Toronto:

Anthony Doob, directeur, Centre de criminologie.

Du ministère de la Justice:

Julian Roberts, criminologiste principal.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 36

Tuesday, February 9, 1988

Chairman: David Daubney

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 36

Le mardi 9 février 1988

Président: David Daubney

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Justice and Solicitor General

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system

CONCERNANT:

Conformément avec son mandat en vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude de la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et les aspects relatifs du système correctionnel

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27651—1

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL

Chairman: David Daubney

Vice-Chairman: Rob Nicholson

Members

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Luke Morton
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

Président: David Daubney

Vice-président: Rob Nicholson

Membres

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité
Luke Morton

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 9, 1988
(64)

[*Text*]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met in Room 307 West Block at 9:40 o'clock a.m., this day, the Chairman, David Daubney, presiding.

Members of the Committee present: David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Allan Lawrence and Rob Nicholson.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Marlene Koehler and Philip Rosen, Research Officers.

Witnesses: *From the Canadian Sentencing Commission*: His Honour Judge J.R. Omer Archambault (Provincial Court of Saskatchewan), Chairman; The Honourable Justice Claude Bisson (Québec Court of Appeal), Vice-Chairman; Dr. Anthony N. Doob (Director, Centre of Criminology, University of Toronto), Member; Dr. Jean-Paul Brodeur (School of Criminology, University of Montréal), Director of Research.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

The witnesses made statements and answered questions.

At 12:05 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Luke Morton
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 9 FÉVRIER 1988
(64)

[*Traduction*]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit, aujourd'hui à 9 h 40, dans la pièce 307 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence de David Daubney, (*président*).

Membres du Comité présents: David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Allan Lawrence et Rob Nicholson.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Marlene Koehler et Philip Rosen, attachés de recherche.

Témoins: *De la Commission canadienne pour la détermination de la peine*: Son honneur le juge J.-R.-Omer Archambault, Cour provinciale de la Saskatchewan, président; le juge Claude Bisson, Cour d'appel du Québec, vice-président; M. Anthony N. Doob, directeur, Centre de criminologie, Université de Toronto, membre; M. Jean-Paul Brodeur, École de criminologie, Université de Montréal, directeur de la recherche.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité examine de nouveau la question de la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et les aspects connexes du système correctionnel.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

À 12 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Luke Morton

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Tuesday, February 9, 1988

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mardi 9 février 1988

• 0941

The Chairman: Order, please. We are meeting today pursuant to Standing Order 96.(2), resuming consideration of the committee's inquiry into sentencing, conditional release, and related aspects of the correctional system.

I am very pleased to welcome to our committee this morning, from the Canadian Sentencing Commission, the former chairman, His Honour Judge J.R. Omer Archambault, of the Provincial Court of Saskatchewan; the former vice-chairman, the Hon. Claude Bisson, of the Quebec Court of Appeal; another former member of the committee, who was with us last week, the director of the Centre of Criminology at the University of Toronto, Professor Tony Doob; and another familiar face, the former director of research for the commission, from the school of criminology at the University of Montreal, Dr. Jean-Paul Brodeur.

Gentlemen, we are delighted that you are with us today. As you know, your committee's recommendations are really central to the work of our committee, so it is important for us to hear from you today and have you elaborate a little more upon the recommendations you made in your report, which I should tell you has been very well received in the United States. I am sure you have heard that already, but we were down there a few weeks ago, and in talking to people at the United States Sentencing Commission and others we heard some very laudatory comments about the work of the commission.

We welcome any opening statement you wish to make. I understand that each of you will be making a statement, beginning, I gather, with Judge Archambault.

His Honour Judge J.R. Omer Archambault (Chairman, Canadian Sentencing Commission): Thank you, Mr. Chairman and hon. members.

We are very pleased to have been given the opportunity to address the committee. Since our report was released, almost a year ago now, there has been a good deal of discussion about it, and we are gratified that the bulk of it has been favourable. Nevertheless, it is also evident that there are a number of misunderstandings on some aspects of the recommendations, and we feel, accordingly, that the opportunity to discuss in person with you our recommendations and to respond to any questions should be a very mutually beneficial exchange.

While the report has received favourable reaction by and large, there are clearly some disagreements with some

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît. Nous nous réunissons aujourd'hui en conformité de l'article 96.(2) du Règlement pour poursuivre notre étude de la détermination de la peine, de la libération conditionnelle et des aspects connexes du système correctionnel.

Je suis très heureux d'accueillir ce matin à notre comité l'ancien président de la Commission canadienne sur la détermination de peine, Son honneur le juge J.R. Omer Archambault, de la Cour provinciale de la Saskatchewan, ancien vice-président, l'hon. Claude Bisson de la Cour d'appel du Québec et un autre ancien de la Commission qui était ici la semaine dernière, le directeur du Centre de criminologie de l'Université de Toronto, le professeur Tony Doob, ainsi qu'un autre visage bien connu, l'ancien directeur de la recherche de la Commission, de l'École de la criminologie de l'Université de Montréal, le professeur Jean-Paul Brodeur.

Messieurs, nous sommes ravis de votre présence aujourd'hui. Comme vous le savez, les recommandations de votre Commission sont d'une importance centrale pour notre comité, de sorte qu'il est très important pour nous de vous entendre aujourd'hui et de vous demander d'élaborer un peu sur les recommandations que vous avez faites dans votre rapport, qui, incidemment, a été fort bien reçu aux États-Unis. Je suis sûr que vous l'avez déjà entendu dire, mais nous étions aux États-Unis il y a quelques semaines et, car nous avons parlé à des gens de la Commission américaine des sentences et d'autres experts, nous avons entendu des commentaires extrêmement louangeurs sur vos travaux.

Nous serons très heureux d'entendre vos déclarations liminaires. Je crois comprendre que vous en avez chacun une, et que vous parlerez le premier, monsieur le juge Archambault.

Son honneur le juge J.R. Omer Archambault (président, Commission canadienne sur la détermination de la peine): Je vous remercie, monsieur le président, et messieurs les membres.

Il nous fait grand plaisir d'avoir l'occasion d'intervenir dans votre comité. Depuis la publication de notre rapport, il y a près d'un an, on en a beaucoup parlé, et nous sommes heureux de voir que la plus grande partie des commentaires ont été favorables. Néanmoins, il est évident que certains aspects de nos recommandations ont été mal interprétés et nous pensons qu'un échange de vive voix avec vous sera le meilleur moyen pour nous de répondre à vos questions et qu'un échange comme celui-là nous sera mutuellement profitable.

Dans l'ensemble, notre rapport a donc été bien accueilli, mais il y a manifestement des réactions

[*Texte*]

of the recommendations. Nevertheless, after a year's discussion and a number of us having had the opportunity to cross the country and give presentations on the report at various meetings of interested groups and parties on criminal justice, I remain convinced that the report we submitted contains recommendations which are basically sound and workable as a reform of our system.

It is also clear that the reform is needed not only in the area of sentencing but in the structure and content of the Criminal Code as a whole. Certainly in that regard we welcome and endorse the proposals of the Law Reform Commission of Canada. As a matter of fact, a parallel reform encompassing what they are proposing and the recommendations of our commission would certainly result in a very comprehensive look at the Criminal Code.

• 0945

We were mandated to look broadly at sentencing. Contrary to a lot of commissions that have been created particularly in the United States, our neighbour to the south, where commissions were rather narrow, looking specifically at sentencing guidelines, we were mandated to investigate the problems in sentencing and to recommend solutions to them. In that, our terms of reference required us to look at pre- and post-sentencing issues such as plea bargaining and parole, among others, because these practices and institutions have an impact on the sentence that is handed down by the court, and on the meaning of that sentence as it is served by a prisoner and as administered by correctional authorities.

Our study and investigation took well over two years and cost about $2 million of taxpayers' money. Although we did not hold formal public hearings because of the cost involved, we did solicit widely for briefs and we met with almost every group and individual that indicated a desire to do so.

We received and considered carefully briefs from individuals and a very wide variety of interested organizations. Some were national in scope, groups such as the Canadian Association of Chiefs of Police, the John Howard Society of Canada, the Church Council on Justice and Corrections, the St. Leonard's Society of Canada, and Victims of Violence, Inc.

Others were of a provincial nature, such as the Criminal Lawyers' Association of Ontario, the Provincial Court of British Columbia, the Advisory Council on the Status of Women of New Brunswick, Legal Aid Manitoba, Native Counselling Services of Alberta, *Plaidoyers-Victimes*, and *La Société de criminologie du Québec*.

[*Traduction*]

défavorables à l'égard de certaines de nos recommandations. Néanmoins, après un an de discussions et après que plusieurs d'entre nous ont eu la possibilité de parcourir le pays et de donner des exposés sur notre rapport devant différents groupes qui s'intéressent à notre système de justice criminelle, je suis convaincu que nous avons présenté des recommandations fondamentalement éclairées et applicables en vue d'une réforme de notre système.

Il est aussi clair que la réforme s'impose non seulement au sujet de la détermination de la peine mais aussi à celui de la structure et du contenu du Code criminel dans son ensemble. À cet égard, je salue et j'appuie les propositions de la Commission de réforme du droit du Canda. En fait, une réforme parallèle reprenant les propositions de la Commission et nos recommandations aboutirait certainement à une remise en question complète du Code criminel.

Notre mandat était d'examiner globalement le processus de détermination de la sentence. Il était donc plus large que celui de certaines commissions américaines, dont la tâche, plus limitée, consiste expressément à dresser des lignes directrices sur la détermination des peines. Nous devions étudier les problèmes généraux de la détermination des peines et recommander des solutions. Notre mandat nous obligeait à nous pencher tant sur les étapes qui précèdent l'imposition de la sentence que sur celles qui la suivent, comme sur la négociation des plaidoyers et sur la remise en liberté sur parole, car ces pratiques influent sur la peine imposée par le tribunal et sur la signification de la peine purgée par le détenu et administrée par les autorités correctionnelles.

Notre enquête et nos recherches ont pris plus de deux ans et coûté environ 2 millions de dollars aux contribuables. Même si nous n'avons pas tenu d'audiences publiques faute d'argent, nous avons sollicité des mémoires à toute une gamme d'organismes et de particuliers et nous avons rencontré presque tous les groupes et toutes les personnes qui avaient manifesté le désir de nous voir.

Nous avons reçu et analysé en profondeur des mémoires que nous avaient envoyés des particuliers et des organismes intéressés très variés. Certains de ces organismes étaient d'envergure nationale, comme l'Association canadienne des chefs de police, la Société John Howard du Canada, le Conseil des églises sur la justice et les services correctionnels, la Société Saint-Léonard du Canada et Victims of Violence, Inc.

D'autres organismes étaient d'envergure provinciale, comme la Criminal Lawyers Association of Ontario, la Cour provinciale de la Colombie-Britannique, le Conseil consultatif du statut de la femme du Nouveau-Brunswick, *Legal Aid Manitoba*, les *Native Councelling Services of Alberta*, Plaidoyers Victimes et la Société de criminologie du Québec.

[*Text*]

Others were local, such as the Elizabeth Fry Society of Toronto, the St. John's Board of Trade, the Edmonton Chamber of Commerce, *l'Office des droits des détenu-e-s*, Women in Niagara, and the Social Planning Council of Oshawa-Whitby.

I named a few because I wanted to give you a flavour of the cross-section of expertise and interest from which we were able to solicit views.

In addition, we were concerned about getting more systematic views of various groups, particularly those involved in the sentencing process, and thus we conducted national public surveys on three separate occasions. We conducted the most complete survey of the views of judges, defence lawyers and Crown counsel on sentencing that was ever done in Canada. We commissioned surveys of probation and parole officers, and of course we also systematically surveyed serving prisoners, including native inmates.

We did not, however, necessarily follow all the recommendations of any one group. We considered their concerns and views, and although we did not always endorse the specific solutions that might have been suggested by any group, the briefs certainly helped inform us of the specific concerns that led these groups to make certain proposals.

Our deliberations were extensive. We met as a full commission almost every month to six weeks for two or three full days at a time, with almost full attendance, I am happy to say, on every occasion. We spent the time necessary to arrive at consensus and we were successful on almost every issue. It is not that it was easy; there was a lot of give and take and plugging, but certainly I think we achieved a good measure of success in that regard.

We had been meeting and considering various aspects of sentencing for over 15 months before we came to our first formal set of decisions. This of course involved the formulation and adoption of a declaration of the purpose and principles of sentencing. This we felt was the departure point that would now help us to base the more specific matters that we had to investigate and report on.

• 0950

Throughout the time we were formulating our recommendations, we were fully aware of the manner in which our recommendations affected one another. Thus the recommendation on maximum sentences, the recommendations on parole and remission, the recommendations on the nature and form of guidelines,

[*Translation*]

D'autres organismes étaient essentiellement locaux, comme la Société Elizabeth Fry de Toronto, le *St. John's Board of Trade*, la Chambre de commerce d'Edmonton, l'Office des droits des détenus-e-s, *Women in Niagara* et le *Social Planning Council of Oshawa-Whitby*.

J'ai nommé quelques-uns de ces organismes, parce que je voulais vous donner une idée de tout l'éventail des compétences et des intérêts qui ont généré les mémoires que nous avions demandés.

En outre, nous avons eu le souci de recueillir de façon plus systématique les opinions de divers groupes, et plus particulièrement de ceux qui interviennent ou qui sont impliqués dans le processus de détermination de la peine. Nous avons donc réalisé trois sondages d'opinions nationaux. Nous avons aussi fait un sondage d'opinions auprès des juges, des procureurs de la Couronne et des avocats de la défense; ce sondage sur la détermination de la peine est le plus complet jusqu'ici au Canada. Nous avons commandé des sondages des agents de probation et de libération conditionnelle et, bien entendu, nous avons fait faire des sondages systématiques auprès des détenus, y compris des détenus autochtones.

Toutefois, nous n'avons suivi intégralement les recommandations d'aucun groupe. Nous avons tenu compte de leurs préoccupations et de leurs opinions et, même si nous n'avons pas toujours retenu les solutions qu'ils nous ont proposées, nous avons certainement trouvé dans les mémoires de l'information sur la démarche qu'ils poursuivaient en nous présentant des propositions.

Nos délibérations ont été exhaustives. Nous avons eu des séances plénières presque tous les mois, à raison de deux ou trois jours à la fois, et presque tous les commissaires ont toujours assisté à ces séances, je suis fier de pouvoir le dire. Nous avons consacré le temps nécessaire à parvenir à des consensus et nous avons réussi à nous mettre d'accord sur presque toutes les questions. Cela ne nous a pas toujours été facile et nous avons dû mettre bien de l'eau dans notre vin, mais je suis sûr que nous avons réussi, dans une très grande mesure.

Nous discutions des différents aspects de la détermination de la peine depuis plus de 15 mois avant d'arriver à nous entendre sur un premier ensemble de recommandations. Cela comprenait bien entendu la formulation et l'adoption d'une déclaration du but et des principes de la détermination de la peine. C'était pour nous un point de départ qui devait nous aider à étudier d'autres questions, plus précises celles-là, sur lesquelles nous devions aussi faire un rapport.

Pendant toute la période de nos travaux, nous étions pleinement conscients de la façon dont nos recommandations influaient les unes sur les autres. Ainsi, notre recommandation sur les peines maximales et nos recommandations sur la remise en liberté sur parole et sur la remise de peine, sur la nature et la forme des lignes

[*Texte*]

all interact with one another to form a global package, such that changes in one of these might well necessitate changes in another.

The recommendations in the report would bring us closer to two important goals, the first being real time sentencing. That means that the sentence as determined by the judge and as carried out by the correctional authorities are very similar to each other. The other goal was restraint in the use of incarceration. This latter goal would be accomplished by providing meaningful guidance to the sentencing judges through a legislated statement of purpose and principles of sentencing and through the implementation of sentencing guidelines.

While our recommendations form a coherent and interrelated whole, we are not by that trying to suggest that changes cannot be made. We are saying, however, that simple looking changes can completely undermine the integrity of the package of proposals. A change to one aspect of the proposals may well require an adjustment to or modification of others. Let me illustrate with a couple of examples.

First, if you abolish parole without substantially lowering the maximum penalties and giving the judge meaningful guidance, this could have the effect of increasing all of the problems of sentencing the commission was designed to solve, including the overuse of incarceration.

Another example is that maintaining parole essentially as it presently exists undermines the basic principle that the sentence served should be proportionate to the harm done—the principle of proportionality which we put forward as the leading principle in the determination of the sentence.

It is not easy to make recommendations or to write legislation on sentencing. However, it is an area which I think we can no longer afford to ignore.

I will ask each one of my colleagues to say a few words. First, Professor Anthony Doob, who was one of the nine commissioners, will suggest to you a perspective on how you might consider looking at sentencing. He will be followed by Professor Jean-Paul Brodeur, who will give his presentation in the French language and who will highlight how a few of the central recommendations follow from and relate to our statement of purpose and principles. Finally, Mr. Justice Claude Bisson, who is the vice-chairman of the commission, will bring things together and explain how the report recommends a co-operative structure between the various institutions which are contained in our penal system.

[*Traduction*]

directrices, sont toutes dépendantes les unes des autres et constituent un ensemble solidaire dont on ne saurait modifier un élément sans risquer de devoir en modifier un autre.

Nos recommandations nous permettraient de nous rapprocher de deux objectifs importants, le premier étant la détermination de peines dont la durée s'exprime en temps réel, ce qui revient à dire que la peine déterminée par le juge est très voisine de celle qui est appliquée par les services correctionnels. L'autre objectif est celui de la modération dans le recours à l'incarcération. Cet objectif serait atteint par l'intégration à la législation d'une déclaration sur le but et les principes de la peine, ainsi que par la mise en vigueur de lignes directrices sur la détermination de la peine, dont les juges pourraient s'inspirer.

Cela dit, et bien que nos recommandations forment un ensemble cohérent et solidaire, nous ne voulons pas dire qu'elles sont réfractaires à tout changement. Nous soutenons toutefois que des changements en apparence simple peuvent saper complètement l'intégrité de l'ensemble de propositions que nous avons formulées. Toute modification d'un aspect quelconque de nos recommandations peut fort bien exiger une modification ou un changement à d'autres niveaux. Permettez-moi d'illustrer ce que je veux dire avec deux exemples.

Premièrement, si on abolit la pratique de la libération sur parole sans réduire de façon substantielle les peines maximales et sans donner aux juges des orientations pertinentes, on risque d'aggraver tous les problèmes de la détermination de la peine que notre Commission a été chargée de résoudre, y compris le recours excessif à l'incarcération.

En outre, conserver les pratiques actuelles de libération conditionnelle bafoue le principe fondamental que la peine purgée doit être proportionnelle au tort causé par le détenu, c'est-à-dire le principe de proportionnalité qui devrait être selon nous le critère fondamental de la détermination de la peine.

Il est difficile de faire des recommandations ou de légiférer sur la détermination de la peine. Toutefois, ce n'est pas un domaine dont nous pouvons nous permettre d'ignorer les problèmes plus longtemps.

Je vais demander à chacun de mes collègues de vous adresser la parole. D'abord, le professeur Anthony Doob, l'un de nos neuf commissaires, vous présentera une grille d'analyse dont vous pourriez vous servir pour déterminer la peine. Il cédera la parole au professeur Jean-Paul Brodeur, qui vous exposera en français le lien logique qui existe entre notre déclaration du but et des principes et certaines de nos principales recommandations. Enfin, le juge Claude Bisson, qui fut le vice-président de la Commission, conclura en vous expliquant comment notre rapport est fondé sur la collaboration de toutes les institutions qui ont un rôle à jouer dans notre système de justice pénale.

[*Text*]

Mr. Lawrence: On a point of order, is it your intention or the intention of the commissioners that we wait until all the submissions have been made before we ask any questions?

The Chairman: I think it might be preferable to do that, if you do not mind. I think we can complete the opening statements in about 15 or 20 minutes.

Mr. Lawrence: Okay.

The Chairman: Dr. Doob.

Professor Anthony N. Doob (Member, Canadian Sentencing Commission): Thank you very much. What I would like to do is to speak to what I see as the three most important recommendations that we made. From these three recommendations, many specific recommendations actually follow. I think the most important one in the report is that there be a meaningful policy in sentencing. The commission felt quite strongly that a list of factors the judges are to consider was not sufficient. There are many purposes of sentencing and allowing judges or encouraging judges to pick and choose among these leads to disparity, disparity where judges legitimately choose different purposes and give them different rights and as a result come to different sentences. The commission felt that what we need is a common approach to sentencing and we felt that the policy that should allow that to happen should come from Parliament.

• 0955

Our second recommendation was that Parliament make a statement of what policy on sentencing should be. Up until this time, Parliament has been silent. We have recommended that Parliament set the policy and the judges then would be responsible within that policy for setting individual sentences.

Our third most important recommendation was what the policy actually should be. As you know, we have recommended that sentences be handed down in line with the principle of proportionality and that the traditional purpose we turn to in sentencing, namely the protection of the public, though appropriate for the criminal law as a whole, not be the guiding principle for sentencing. For a lot of reasons, among them that we simply cannot deliver on the promise to protect the public through sentencing, we felt this was inappropriate as the guiding purpose and principle of sentencing. Among other things, it undermines the public confidence in the process if we are making promises we cannot deliver.

The focus of our report, I think we have to remember, is on sentencing. It is not on the criminal justice system as a whole. Although we recommended that rehabilitation not be seen—and we felt it is not appropriate—as the guiding principle of sentencing, we did not reject the

[*Translation*]

M. Lawrence: J'invoque le Règlement. Avez-vous l'intention, ou les commissaires ont-ils l'intention de nous faire attendre jusqu'à ce qu'ils aient fini de présenter leurs exposés avant que nous posions des questions?

Le président: Je pense que ce serait préférable, si vous n'y voyez pas d'inconvénient. Je pense que les exposés seront terminés d'ici 15 à 20 minutes.

M. Lawrence: Très bien.

Le président: Professeur Doob, je vous en prie.

M. Anthony N. Doob (professeur, membre de la Commission canadienne sur la détermination de la peine): Merci beaucoup. J'aimerais vous parler de ce que je considère comme les trois plus importantes de nos recommandations. Il en découle bien d'autres. Je pense que la plus importante de notre rapport est celle qui porte sur une politique vraiment signifiante de détermination de la peine. La Commission était en effet fermement convaincue qu'il n'est pas suffisant de donner aux juges une liste de facteurs qu'ils doivent «considérer». La détermination des sentences est censée être fondée sur bien des buts. En laissant les juges choisir ceux qu'ils veulent atteindre ou en les encourageant à le faire, on aboutit à la disparité, à de grandes différences, car les juges choisissent tout naturellement—et c'est normal—des objectifs différents et leur accordent des poids différents, de sorte qu'ils aboutissent à des peines différentes. La Commission était d'avis qu'il nous fallait une approche commune en matière de détermination de la peine et que la politique nécesaire à cette fin devrait émaner du Parlement.

Notre deuxième recommandation, c'était que le Parlement précise quelle devrait être la politique de détermination de la peine. Jusqu'ici, le Parlement est resté silencieux. Nous avons recommandé qu'il établisse la politique et que les juges aient la responsabilité, dans le contexte de la politique, d'imposer les peines.

Notre troisième recommandation la plus importante portait sur la nature de cette politique. Comme vous le savez, nous avons recommandé que les peines soient fondées sur le principe de la proportionnalité et que l'on cesse de se fonder sur l'objectif traditionnel à savoir la protection du public, pour la détermination de la peine, même si cet objectif convient dans au système pénal dans son ensemble. Plusieurs raisons motivent notre décision, et notamment le fait que nous ne pouvons pas garantir qu'une imposition d'une peine protégera le public, de sorte que la protection du public ne devrait pas être un critère fondamental de la détermination de la peine, car il contribue à saper la confiance dans le processus d'impostion d'une peine s'il suscite de fausses attentes.

Je pense que nous devons rappeler que l'objectif fondamental de notre rapport est l'amélioration du processus de la détermination de la peine. Nous n'étions pas chargés d'étudier le système de justice pénale dans son ensemble. C'est dans ce contexte que nous avons

[*Texte*]

concept of rehabilitation in other parts of the criminal justice system. Among other things, we did not reject the idea that people change or change while they are under sentence. We did not reject the notion that certain programs might be shown to be effective. We did not reject the idea that particular community sanctions might be chosen above other community sanctions for rehabilitative purposes.

We did say that in sentencing rehabilitation should not be the primary purpose. For example, people should not be sent to prison for rehabilitative purposes, nor should the time that they spend in prison be set for rehabilitative purposes. We are saying that rehabilitation may well be a goal in other parts of the system within the correctional system, but that it is not the major factor in determining sentences. I think that an indication of the fact that we did not reject rehabilitation is that a positive statement about rehabilitation can be found in our statement of principles and purposes.

I emphasize this point because there have been misinterpretations of the report as rejecting the whole concept of rehabilitation. As I mentioned at the outset, I think this misunderstanding comes from the fact that people have not realized or have not taken into account the fact that we were largely talking about sentencing and not about the criminal justice system as a whole. The parts of the criminal justice system we are talking about beyond what is traditionally seen in sentencing have to do with those parts that have a direct impact on sentencing.

Jean-Paul Brodeur will now be talking to you about how the key recommendations follow from the kinds of general principles that are laid out in the report.

M. Jean-Paul Brodeur (École de criminologie de l'Université de Montréal; directeur de la recherche, Commission canadienne sur la détermination de la peine): Je vais essentiellement essayer de démontrer comment deux recommandations clés du rapport découlent du principe de proportionnalité. La première, c'est qu'on doit avoir des lignes directrices; la seconde a quelque chose à voir avec l'abolition des libérations conditionnelles.

D'abord, quelques mots sur la proportionnalité et la nécessité de lignes directrices. Je me suis déjà référé à cela lors de ma première venue ici. Le principe de proportionnalité est un principe abstrait et, en gros, un principe limitatif. Lorsque vous avez la proportionnalité, vous pouvez savoir si des peines sont ou bien beaucoup trop légères—si quelqu'un a commis un assaut sexuel grave et qu'on lui donne trois mois de probation, eh bien

[*Traduction*]

recommandé que la réhabilitation ne soit pas considérée—et nous pensons qu'elle ne devrait pas l'être—comme l'objectif premier de l'imposition de peine, mais nous n'avons pas rejeté ce concept dans d'autres secteurs du système de justice criminelle. Nous n'avons pas par exemple rejeté l'idée que les gens changent, ou qu'ils évoluent en purgeant leur peine. Nous n'avons pas non plus rejeté la notion que certains programmes puissent se révéler efficaces. Nous n'avons pas plus rejeté l'idée que certaines sanctions communautaires puissent être préférables à d'autres sanctions communautaires pour la réhabilitation de quelqu'un.

Nous avons dit que la réhabilitation ne devrait pas être l'objectif premier dans le contexte de l'imposition d'une peine. Par exemple, il ne faudrait pas envoyer des gens en prison pour les réhabiliter, pas plus qu'il ne faudrait utiliser le temps qu'ils passent en prison à cette fin. Nous disons que la réhabilitation peut fort bien être un objectif dans d'autres éléments du système correctionnel, mais qu'elle n'est pas le facteur primordial de la détermination de la peine. Nous n'avons pas rejeté la réhabilitation, car si nous l'avions fait, nous n'en aurions pas fait état dans notre déclaration du but et des principes de la détermination de la peine.

J'insiste sur ce point parce qu'on a mal interprété notre rapport, en disant que nous rejetions toute la notion de la réhabilitation. Comme je l'ai dit au début, je pense que ce malentendu est peut-être imputable au fait que les gens ne se sont pas rendu compte et que nous parlions essentiellement de la détermination de la peine et pas du fonctionnement du système pénal dans son ensemble. Les éléments du système pénal dont nous parlons au-delà de ce qu'on considère généralement comme la détermination de la peine sont effectivement liés à ceux qui influent directement sur cette notion.

Jean-Paul Brodeur va maintenant vous expliquer comment les recommandations clés de la commission procèdent des principes généraux formulés dans le rapport.

Mr. Jean-Paul Brodeur (École de criminologie de l'Université de Montréal, Director of Research, Canadian Sentencing Commission): I will basically try to show how two of the report's key recommendations are based on the proportionality principle. The first one is based on the fact that we must have guidelines, and the second has something to do with doing away with parole.

First, I would say a few words about proportionality and the need for guidelines. I already spoke to that the first time I came here. The principle of proportionality is an abstract principle and, on the whole, a limiting principle. With proportionality, you can know whether a sentence is either patently insignificant-when someone gets off with three-month probation for aggravated sexual assault, which is obviously too lenient-or else clearly

[*Text*]

il est très clair que la peine n'est pas assez sévère—ou bien beaucoup trop lourdes—une personne a fait un vol à l'étalage et on la met en prison pendant quatre ans.

Si le principe de proportionnalité vous permet de distinguer les cas excessifs, ou beaucoup trop lourds ou beaucoup trop bénins, il ne vous donne pas d'indication sur la façon de déterminer les peines pour une tentative de meurtre, une fraude ou un homicide coupable, involontaire.

• 1000

Qu'est-ce qu'il faut faire? Qu'est-ce qu'on doit avoir de plus que le principe de proportionnalité? La première chose qu'on doit avoir, c'est une description approfondie de la pratique des juges. En fait, ce que font les juges est une excellente indication des tarifs qui sont appliqués dans le cas des diverses infractions. Mais vous pouvez désirer changer la pratique des juges. La deuxième chose dont vous avez besoin, ce sont des principes additionnels, par exemple le principe de modération dans l'usage de l'incarcération.

Une des raisons pour lesquelles la Commission a appliqué le principe de modération, c'est que l'incarcération est reconnue comme étant la solution la plus drastique dans notre système. Or, si on se réfère au sens des mots, la solution la plus drastique ne peut être la solution la plus fréquente. Il y a un choc entre les mots «la plus drastique» et les mots «la plus fréquente». En théorie, si la chose est la plus radicale, la plus drastique qui soit, elle devrait être utilisée avec un peu de parcimonie.

Comme je l'ai dit, si vous avez le principe de proportionnalité, vous avez besoin de deux autres choses pour pouvoir déterminer des peines: premièrement, une description de la pratique et, deuxièmement, des principes additionnels comme la modération. Ajouter des principes additionnels comme la modération et une description de la pratique n'est rien d'autre qu'écrire des lignes directrices pour la détermination des peines. C'est pourquoi des lignes directrices pour la détermination des peines ne sont rien d'autre que l'autre côté de la pièce, *the reverse side of the coin*, du principe de proportionnalité. Quand vous avez la proportionnalité, pour l'appliquer, vous devez avoir des lignes directrices, sinon votre principe est beaucoup trop abstrait.

Nous avons fait deux autres recommandations dans le domaine général des lignes directrices aux juges. Premièrement, on a restructuré toutes les peines maximales, de telle sorte qu'étant plus réalistes, elles fournissent aux juges de meilleurs guides pour la détermination des peines qu'elles ne le sont actuellement, parce qu'elles sont trop élevées.

Une autre recommandation, toujours liée à la volonté de la Commission de donner des balises aux juges, est la suivante. Pour la Commission, l'une des vertus essentielles des lignes directrices est leur flexibilité. Des peines minimales obligatoires, c'est ce qu'il y a de plus inflexible

[*Translation*]

excessive-when a shoplifter gets crushed with a four-year term.

If the proportionality principle allows us to realize that there are excesses of both kinds, that is sentences that are either too heavy or too lenient, it tells us nothing about what the sentence should precisely be for attempted murder, fraud, culpable homicide or manslaughter.

What can we do? What more do we need than this proportionality principle? First, we need a detailed description of sentencing practice. In fact, the judge's current practice is an excellent indication of what people get for various offences. But one may want to change current practice, so the second thing one needs is some additional principles, such as the principle of restraint as applied to incarceration.

One of the reasons why our commission emphasized this principle of moderation is that incarceration is recognized as being the most drastic alternative in our system. If we think about the meaning of the words "the most drastic alternative", it can not be the most widely used. There is a basic contradiction between "the most drastic" and the words "the most widely used". In theory, if a practice is the most drastic and radical that can be, it should be used somewhat sparingly.

As I said, with the proportionality principle, one needs two other things for effective sentencing: first, a description of the judicial practice and, second, other sentencing principles, such as moderation. Supplementing proportionality with moderation and a description of current practice is nothing more than setting sentencing guidelines. Hence, sentencing guidelines are nothing more than the other side of the coin, *l'autre côté de la pièce*, of the proportionality principle. Guidelines are essential for proportionality implementation, because otherwise, such an abstract principle could not be practical.

We made two other recommendations concerning guidelines for judges. First, we recommend a whole new structure of legislated maximum sentences. This new structure is more realistic and provides judges with better sentencing guidelines than the present set of maximum sentences, which are too heavy.

Another recommendation, still based on the commission's concern with providing judges with guidance, is that one of the main features of guidelines is their flexibility. Mandatory minimum sentences are the utmost example of rigidity in the whole sentencing

[*Texte*]

dans le *sentencing*. C'est une peine prédéterminée qui n'offre à peu près aucun choix aux juges. Dans la mesure où on voulait que des lignes directrices soient flexibles, on a été amenés à prendre une position ferme contre les peines minimales obligatoires, à part dans les cas de meurtre et de haute trahison.

Donc, nous préconisons trois mesures: des lignes directrices, une restructuration des peines maximales et l'abolition des peines minimales, trois mesures qui, en gros, font le lien entre le principe de proportionnalité et le besoin de donner un guide qui soit plus précis aux juges.

Je vais maintenant aborder mon dernier sujet. J'aimerais vous parler très rapidement du phénomène de l'égalisation des sentences—en anglais, *equalization of sentence*. La chose a été étudiée par la Commission nationale des libérations conditionnelles.

En gros, voici ce que cela signifie. Si quelqu'un a une peine de six ans, ce qui est une longue peine, en général, il a plus de chances d'être relâché en libération conditionnelle après avoir purgé le tiers de sa peine, c'est-à-dire après deux ans, parce qu'il y a trop de monde dans les prisons. Si quelqu'un a reçu une plus courte peine, c'est-à-dire trois ans, cette personne-là va faire son temps jusqu'à la fin; c'est-à-dire qu'après les deux tiers de sa sentence, elle va être relâchée en libération sous surveillance obligatoire. Cela signifie que tout sens de la proportionnalité est perdu. En effet, quelqu'un qui a reçu une peine de six ans a commis en théorie une infraction plus grave que quelqu'un qui a reçu une peine de trois ans, mais ces deux personnes-là vont passer approximativement la même période de temps en prison, puisqu'on a besoin de faire de la place, les prisons étant surpeuplées. Les gens qui ont de longues peines, on les libère plus vite que ceux qui ont de courtes sentences.

• 1005

Dans ce processus-là, tout sens de proportionnalité est complètement perdu. C'est pourquoi nous avons pensé que servir une sentence ne devait pas être un moyen d'annuler la sentence. Donc, dans une perspective de proportionnalité, on a recommandé l'abolition des libérations conditionnelles.

Deux brèves remarques avant de terminer. On a reproché à la Commission de ne pas prévoir un mécanisme de remise en liberté gradué. Il y a là un malentendu, parce que nous avons recommandé qu'aux deux tiers de la peine, même si tous purgeaient 75 p. 100 de leur peine, les gens puissent bénéficier d'une libération conditionnelle de jour, de telle sorte qu'ils ne se trouvent pas dans la rue après avoir fait trois ou quatre années de prison.

Enfin, on n'a pas consacré un chapitre séparé du rapport aux victimes. Néanmoins, on parle des victimes à toutes sortes d'endroits. On a fait beaucoup de recherche sur les victimes. Il semble que moins les gens connaissent les victimes, plus ils ont tendance à croire que les victimes

[*Traduction*]

process. They are set, and they leave the judges almost no leeway. Insofar as the commission wanted the guidelines to be flexible, it was forced to take a firm stance against mandatory minimum sentences, except the mandatory sentences for murder and high treason.

In other words, we recommend three things: guidelines, a new structure of legislated maximum sentences and the elimination of minimum sentences. Together, these measures bridge the gap between the proportionality principle and a need to provide meaningful guidance for judges.

I will now get to my last point, very briefly, the principle of equalization of sentence. This was discussed by the National Parole Board.

In general terms, this means that, when somebody is sentenced to six years' imprisonment, which is on the whole a long term, he is more likely to be paroled after serving one-third of his sentence, that is after two years, since our penitentiaries are overcrowded. On the other hand, if someone was sentenced to a shorter term, three years, for example, he will serve the full term, which means that, after two-thirds, he will be released under compulsory supervision. In other words, any sense of proportionality is lost. In fact, the fellow who was sentenced to six years was in theory guilty of a more serious offence than the one who was sentenced to three years, but the two of them will spend approximately the same time in the penitentiary, since we have to make room due to overcrowding. People who get long sentences get released faster than those who get short sentences.

In this process, all sense of proportion is completely lost. That is why we thought that serving a sentence could not be a way of setting aside the very sentence. Consequently, with regard to proportionality, we recommended that there should be no more parole.

Please allow me two more very brief points before I conclude. The Commission was taken to task for not having recommended a gradual release system. That is a misunderstanding, since we recommended that all offenders be eligible for day release after serving two-thirds of their sentence, even if all were to serve 75% of the sentence, so that they should not be walking the streets after serving three or four years' imprisonment.

Finally, we did not devote a separate chapter of our report to victims. However, we mentioned them repeatedly. We researched the whole issue extensively. We found that the less people know about victims, the more they are likely to depict them as vindictive advocates of an

[*Text*]

sont vindicatives et essaient de s'organiser pour obtenir une escalade dans les punitions. Notre expérience nous a appris que ceci était relativement faux. En général, les victimes réclament plutôt un train de mesures beaucoup plus complexes. Elles demandent des compensations, elles demandent de ne pas être assises dans la même pièce que l'agresseur dans l'attente du jugement et ainsi de suite. Il faut peut-être se méfier un peu des gens qui parlent au nom des victimes et qui connaissent très peu les victimes. Quand les victimes prennent elles-mêmes la parole, elles tiennent en général un discours moins punitif qu'on le pense.

C'est l'essentiel des choses que j'avais à vous dire. Je vais maintenant passer la parole au juge Bisson.

Son honneur le juge Claude Bisson (Cour d'appel du Québec, vice-président de la Commission canadienne sur la détermination de la peine): Dans les quelques minutes qui ont précédé, nous vous avons parlé un peu du contenu des peines. Je voudrais maintenant vous parler du cadre dans lequel ce contenu devrait s'insérer.

D'abord, la situation actuelle: On sait que le Parlement, sauf pour légiférer sur les maximums des peines à être imposées pour tel ou tel crime et, dans certains cas, sur les minimums, n'a jamais, au cours des années, donné sa philosophie des peines, donné sa définition des peines ou fait connaître les principes directeurs qui devaient s'appliquer aux peines. C'est une chose que nous voulons corriger.

Dans ce cadre qui entoure les peines, outre le Parlement, il y a les cours d'appel. Il est bon de rappeler que jusqu'à 1921, le seul rôle des cours d'appel était d'examiner la légalité de la peine. En 1921, le Parlement a déclaré que les cours d'appel devaient, à l'occasion, examiner la justesse des sentences, mais sans plus.

Le juge de première instance, tout ce qu'il a pour se guider, c'est le maximum que le législateur a fixé pour telle sentence et, dans certains cas, le minimum auquel il doit se conformer. En outre, il a les prononcés des cours d'appel, mais ces cours ne jugent souvent que cas par cas, ne décident que du cas qu'elles ont devant elles.

Nous voulons donc proposer un nouveau cadre. Nous proposons dans notre rapport que le Parlement, comme il l'a fait dans beaucoup d'autres domaines, légifère sur la définition de la sentence, sur les principes directeurs, sur la philosophie de la sentence. Ceci viendra après qu'une commission permanente sur les sentences aura été appelée à se prononcer sur les lignes directrices éventuelles auxquelles les juges devront se conformer dans le prononcé des sentences. C'est donc un nouveau rôle que nous proposons de donner au Parlement.

• 1010

Les cours d'appel auraient également un nouveau rôle. Elles ne seraient plus simplement appelées à examiner la légalité ou la justesse des sentences, mais également à juger, en cas d'appel, si une sentence prononcée devait être à l'intérieur des guides ou aurait plutôt dû être à

[*Translation*]

escalation of punishment. Our own experience shows that this is, relatively speaking, quite untrue. In general, what victims ask for is much more complex. They want compensation, they do not want to be seated in the same room as their aggressor while waiting for the sentence and so on. We should perhaps be rather wary of people who speak on behalf of victims while having very little actual knowledge of the people they purport to represent. When victims are allowed to have their say, they tend to be rather less punitive than people tend to think.

This is basically what I had to tell you. I will now defer to Judge Bisson.

Hon. Mr. Justice Claude Bisson (Quebec Court of Appeal, Vice-Chairman, Canadian Sentencing Commission): In the last few minutes, we have talked about the sentences themselves. I would now like to talk about the context in which sentencing should take place.

First, the present situation. Except for legislating on the maximum sentences and, in some cases, on minimum sentences for a number of offences, Parliament has, over the years, never indicated its philosophy on sentencing or given any definition of sentences or indicated what principles should govern the determination of a sentence. This is an oversight that we want to remedy.

In the context of sentencing, other than Parliament, we have the Courts of Appeal. We should remind the committee that, until 1921, their only function was to review the legality of the sentence. In 1921, Parliament stated that the Courts of Appeal should on occasion review the fairness of the sentences, but that was all.

All that the trial judge can use for guidance is the maximum legislated sentence for a given offence and, in some cases, the minimum sentence he must impose. He also has the precedents set by the Courts of Appeal, but such courts often rule on a case-by-case basis, and then only on the current case.

We want to suggest a new structure. In our report, we propose that Parliament, as it has done in many other areas, should legislate on the definition of sentencing, on its guidelines and on its philosophy. That will be after a permanent sentencing commission has been called upon to assess the guidelines which judges will use for sentencing purposes. Hence, we want Parliament to assume a new role.

Courts of Appeal would also have a new role to play. They would no longer simply be called upon to assess the legality or fairness of sentences, but also to rule, on appeal, whether a proposed sentence should be within the guidelines or should exceed the guidelines. Courts of

[*Texte*]

l'extérieur des guides et des lignes directrices. Les Cours d'appel auront ici un rôle plus important parce qu'elles auront à interpréter une politique que le Parlement aura énoncée. C'est le rôle traditionnel des cours d'appel que d'interpréter une politique du gouvernement. Nous voudrions que la même chose se fasse dans le domaine des sentences.

Quant aux juges de première instance, ils auraient plus de guides qu'ils en ont actuellement puisque le Parlement aurait adopté, par le mécanisme que nous proposons, des lignes directrices qui, pour chaque crime, indiqueraient normalement la marge de manoeuvre du juge de première instance. Sans doute le juge pourrait-il s'écarter de cette marge de manoeuvre, mais il devrait indiquer les raisons pour lesquelles il prononce une sentence plus sévère ou moins sévère que la sentence prévue dans les lignes directrices. L'une ou l'autre des parties, la Couronne ou la défense, pourrait en appeler si elle n'était pas satisfaite du fait que la sentence est prononcée à l'intérieur ou à l'extérieur des lignes directrices.

Il y aurait un organisme complètement nouveau, la Commission permanente des sentences. Il serait composé d'un minimum de sept membres, en majorité des juges, mais les autres personnes représenteraient tout l'éventail des intervenants en matière de sentences. Cette commission aurait un rôle très important. Elle serait appelée à recueillir les données sur les peines prononcées partout au pays et à proposer des lignes directrices sur les sentences pour tel ou tel crime au ministre de la Justice qui, lui, les déposerait au Parlement dans un délai imparti. Nous proposons donc la création d'une Commission permanente des sentences, un nouvel organisme avec un rôle tout à fait nouveau.

Tel est le nouveau cadre de la philosophie des sentences que mes collègues et moi vous proposons.

The Chairman: Thank you very much, gentlemen. That was a very helpful opening statement. I think we should go into a period of questions now, starting with Mr. Lawrence.

Mr. Lawrence: First of all, I just want to reiterate what the chairman said about the value of the commission report and all the nice things others have been saying to us about it. Either somebody has done a real PR job or. . . But I would like to think while this is not a neglected area, this is a neglected area for a comprehensive viewpoint. The commission has certainly lived up to everyone's expectations, even though not everyone, obviously, would agree with all of the recommendations.

There are a few things I am still a little vague about. Perhaps my first reaction is that I need to be convinced a little more. Abolishing parole without substantially lowering maximum penalties causes me some concern. I speak only for myself, but I certainly feel a consensus is building among the committee members that the concept of the parole system as we presently know it has to be discontinued. I would think eventually when we get down to it that may be one of the key parts of any

[*Traduction*]

Appeal will then have a more important role to play, because they will have to give a ruling on the construction of a policy set by Parliament. Interpreting government policy is a traditional role for Courts of Appeal. We would have the same thing happen in the sentencing area.

Trial judges, for their part, would have more guidance than they have now, since, under the system we propose, Parliament would have set guidelines which, for each offence, would normally indicate how much leeway such a judge would have. The judge could of course exceed this leeway, but he would have to specify why his sentence is harsher or more lenient than the one normally specified by the guidelines. Either party, be it the Crown or the defence, could appeal, if it were not satisfied with the sentence's falling within or outside the guidelines.

There would be a completely new body, the Standing Sentencing Commission, with a minimum of seven members, the majority of them being judges, but the others representing all parties involved in sentencing. It would collect data on sentences handed down across the country and it would submit sentencing guidelines for this or that offence to the Minister of Justice, who would in turn table them in Parliament within a set time limit. We propose the establishment of a Standing Sentencing Commission, a new body with a totally new mandate.

This is the new sentencing structure that my colleagues and I suggest to you.

Le président: Je vous remercie beaucoup, messieurs. C'était une déclaration liminaire fort utile. Je pense que nous pouvons maintenant entamer la période de questions, et la parole est à vous, monsieur Lawrence.

M. Lawrence: Je tiens d'abord à réitérer ce que le président a déclaré au sujet du rapport de la Commission et de tous les bons échos que nous en entendons. Il faut que quelqu'un ait fait un très bon travail de relations publiques ou bien. . . mais je me plais à penser que, même si ce secteur n'est pas un secteur négligé, c'est un secteur négligé pour la présentation d'un point de vue global. La Commission a certainement répondu aux attentes de tout le monde, même s'il est évident que tous ne sont pas d'accord avec toutes ses recommandations.

Je ne comprends pas encore très bien certains points. Peut-être ma première réaction est-elle d'éprouver le besoin d'être un peu plus convaincu que je ne l'ai été. Abolir la libération conditionnelle sans pour autant réduire nettement les peines maximales m'inquiète un peu. Je parle en mon nom personnel seulement, mais j'ai bien l'impression que les membres du Comité se dirigent vers un consensus, en ce sens que nous tendons de plus en plus à penser que le système des libérations

[*Text*]

recommendation coming from this committee. That is my own feeling, in any event. But without substantially lowering the maximum penalties causes me some concern. . . there is no question there are inequities and things that in other fields would be called outright discrimination as far as differences are concerned in respect of the sentencing matters. But I have not mentally been able to make the jump that simply because you do the one you are going to have to do the other. I take it for granted there has to be a review of the actual amounts. There are inequities there, as I say, which have to be cured.

[*Translation*]

conditionnelles que nous connaissons actuellement doit être éliminé. En définitive, je tendrais à penser que cela pourrait bien être l'un des éléments essentiels des recommandations de notre Comité. Du moins, c'est mon impression. Cela dit, je m'inquiète de penser à le faire sans réduire de façon significative la durée des peines maximales. . . je n'ai aucun doute que le système est marqué par des injustices et par d'autres lacunes que l'on qualifierait de discrimination pure et simple dans d'autres domaines, quand on pense aux différences de peines. Pourtant, je n'ai pas encore été capable de faire le saut intellectuel nécessaire, simplement parce que, pour faire le saut intellectuel, il faut faire l'autre saut. Je pars du principe qu'il faut réétudier la durée des peines. Il y a des injustices auxquelles il faut remédier, je le reconnais.

• 1015

I also appreciate we have far too many people being incarcerated these days. There is no question about that. But generally speaking, crimes of violence to the person. . . I think the popular image, in any event, as you have told us, or others have told us, is that the courts are too lenient.

Je me rends compte aussi que nous incarcérons beaucoup trop de monde. Il n'y a pas de doute là-dessus non plus. Toutefois, dans l'ensemble, les crimes de violence contre la personne. . . Je pense que l'image populaire, à toutes fins utiles, comme vous nous l'avez dit et comme d'autres nous l'ont dit aussi, c'est que les tribunaux sont trop cléments.

I just hope people in the business, in the industry—if I can be that crude about it—appreciate that if you are going to rely on Parliament to come up with set guidelines and to be far more specific in this particular field as far as setting policy or guidelines or whatever it is. . . Parliament is composed of politicians. Politicians rely on public opinion; at least I hope they do. Yet we have been told many times, in different ways, that the image the public has about the leniency of sentencing and courts and the interplay of the National Parole Board into the whole thing is just not hard or harsh enough.

J'espère seulement que les gens du milieu, les gens de l'industrie pénale, si je puis parler aussi crûment, savent bien que, s'il faut s'en remettre au Parlement pour l'adoption de lignes directrices beaucoup plus précises dans un domaine comme celui-ci, s'il s'agit d'établir une politique, des lignes directrices ou quelque chose du genre. . . le Parlement, c'est un groupe de politiciens. Les politiciens se fient à l'opinion publique; j'espère du moins qu'ils s'y fient. Pourtant, on nous a dit bien des fois et de bien des façons, que le public a l'impression, à voir la clémence des tribunaux et la légèreté des peines et le genre d'interventions de la Commission nationale des libérations conditionnelles dans ce contexte, que notre système n'est tout simplement pas assez sévère.

I am not talking about the property crime. There is no question in my mind that there has to be far more leniency shown in those as far as sentencing is concerned, or there should be a genuine search for alternatives to incarceration. But when you get down to the repeated offender who commits violence to the person, the public image is unquestionably that the courts are far too lenient. I think that is going to be reflected in any policy Parliament comes up with. I can just feel it in my bones that it is also immediately going to cause a reaction in the minds of people like yourselves who know what you are talking about, as distinct from those who do not know what we are talking about. I am sure in your minds that is immediately going to cause more harm than good.

Je ne parle pas des crimes contre les biens. À mon avis, il ne fait aucun doute que les peines imposées dans ces cas-là doivent être beaucoup plus légères que dans le cas des crimes contre la personne, ou que l'on devrait envisager sérieusement d'autres sanctions que l'incarcération. Pourtant, quand on songe au récidiviste qui s'en prend aux gens, le public a vraiment l'impression que les tribunaux sont beaucoup trop coulants. Je pense que cela se réfléchira dans n'importe quelle politique que le Parlement adoptera. Je sens vraiment que cela causera immédiatement une réaction dans l'esprit des gens qui, comme vous, savent de quoi ils parlent, par rapport à ceux qui n'ont aucune idée de ce dont nous parlons. Je suis sûr que vous allez tout de suite penser que cela fera plus de mal que de bien.

If you are going to rely on Parliament to set out very specific guidelines and decrease the flexibility that now exists or the discretion that now exists in the bench—because of the wrong impression the public has—will there inevitably be more harm than good done by

Si vous voulez vous en remettre au Parlement pour fixer des lignes directrices très précises et pour limiter la latitude ou la discrétion dont les juges disposent actuellement, le Parlement lui-même ne fera-t-il pas plus de tort que de bien en mettant vos recommandations en

[*Texte*]

Parliament itself coming up with these recommendations. That is a very wooledly worded question for you.

The Chairman: There is a lot of scope in there for answers. Who would like to begin?

Judge Archambault: I am going to let Professor Doob take the first cut at that one.

• 1020

Prof. Doob: I think our starting point in this was that if you get rid of parole alone, the difficulty is that it leaves the problem of guidance to the judge, or policy in a complete vacuum. In a sense it is a larger area of vacuum than we have at the moment, because what we know at the moment is that judges sometimes take parole into account. What we would be doing is simply opening this up and giving nothing.

The feeling that we had was if we were to touch something as fundamental to sentencing as parole, what we have to do then is to make sure that the result of sentences, and sentences as actually served, are as we want them to be. I will get eventually to the latter question. What we need to do is to have a structure for the judge to be making a decision within, and part of that structure is maximum sentences, and the other part of that structure is meaningful guidance within that range of maximum sentence.

We say to abolish parole without substantially lowering maximum penalties and giving the judge meaningful guidance could affect a variety of things. What we felt was that if you open up one part of it you have to give the guidance somewhere else. Substantially lowering maximum sentences should be seen in the context of guiding judges.

Now what we also know is that the maximum sentences as they are at the moment really give judges very little guidance, that there are very few instances where—

Mr. Lawrence: Nobody pays any attention to them.

Prof. Doob: Or knows them sometimes. They are so high that they tell nobody anything useful. In my perception they in fact mislead people, because a person hears that the maximum sentence is something and the offender gets only a small portion of that. As a result somebody watching that can say, this seems to be a very serious instance, why is the person not getting a serious sentence? We felt there should be guidance and that the guidance should be meaningful.

[*Traduction*]

oeuvre, en raison de la mauvaise impression qu'a le public de toute cette situation? Ma question est formulée de façon bien confuse.

Le président: C'est une quesiton qui appelle bien des réponses. Qui voudrait commencer?

M. le juge Archambault: Je vais laisser le professeur Doob s'y frotter le premier.

M. Doob: Je pense que nous sommes partis du principe que, si l'on élimine simplement la libération conditionnelle, le juge n'a plus de politique ou de principes pour se guider. C'est le vide. En ce sens-là, le vide serait plus complet encore qu'il ne l'est actuellement, parce que, pour le moment, nous savons que les juges tiennent parfois compte de l'existence du système de libération conditionnelle. Nous aurions simplement ouvert un nouveau domaine sans rien donner aux juges.

Nous avions le sentiment que, si nous nous attaquions à un élément aussi fondamental du processus de détermination de la peine que le système de libération conditionnelle, il nous fallait nous assurer que les peines, et les peines purgées, seraient telles que nous le voulions. Je finirai par en venir à l'autre question. Ce que nous voulons faire, c'est donner aux juges une structure à l'intérieur de laquelle ils pourront rendre leurs décisions et les peines maximales font partie de cette structure, l'autre partie étant l'information pertinente que nous pouvons donner aux juges quant à cette fourchette de peines maximales.

Nous disons donc qu'éliminer la libération conditionnelle sans réduire nettement la durée des peines maximales et sans donner au juge une information pertinente quant à la détermination de la peine pourrait influer sur divers points. Nous croyons qu'en modifiant un côté de l'équation, il nous fallait accroître l'information de l'autre côté. Il faut donc considérer la notion de réduire nettement la durée des peines maximales dans le contexte de l'information à donner aux juges.

Par ailleurs, nous savons aussi que les peines maximales que nous connaissons actuellement ne donnent guère d'informations pertinentes aux juges et qu'il y a très peu de cas où. . .

M. Lawrence: Personne ne s'en occupe.

M. Doob: Parfois, personne ne les connaît. Elles sont si élevées qu'elles ne signifient rien d'utile pour personne. À mon sens, elles induisent même les gens en erreur, parce que quelqu'un entend dire que la peine maximale est de tant d'années et que le contrevenant n'a écopé que d'une petite partie de cette peine. Un observateur peut alors se demander, pour une affaire qui lui semble très grave, pourquoi le coupable n'écope pas d'une peine plus lourde. Nous pensions qu'il faudrait fournir aux juges des guides, et des guides signifiants.

[*Text*]

Getting to the question then about how this is going to be explained to the public, and how you would then have to go back and explain what it is that you are doing, it seems to me that we are in fact almost in complete agreement, if not in complete agreement. What we have said is that the penalties as actually given and as actually served and as are in the code should be such that the heaviest of them go for the most serious offences. We all agree that the most serious offences are offences against persons. I think that if we had gone through laboriously making guidelines for 350 offences, or whatever there are in the Criminal Code, what you would have found was that the heaviest sentences all through were ones for offences against persons.

The indication of this is that if you go to the appendix in the report where we list our proposals for maximum sentences, if you look at the ones for maximum sentences of 12 years imprisonment, which is our highest category other than murder, they almost exclusively are offences against persons. They are all the serious ones. In fact, if you go down you would see almost a complete break somewhere in the middle—the most serious property offences and the least serious offences against persons sort of come together. There really is a reordering very much in line with what you have said.

The only concern that I would have in the context of explaining what this system is to people on the street is that what the judge would be saying might sound to be lower than what the judge is saying at the moment. To go back to the example that Jean-Paul Brodeur gave, of the person who is given six years, but the judge knows that he is really going to serve somewhere between two and four years, and because it is a heavy sentence, he would be likely to be serving less, the judge is saying he is giving him six, because he is expecting him to serve two to three. In our system, if he wants him to serve three, the judge would be saying four, because he is saying this is a four-year sentence, so he would get one quarter. It might sound like less, but I think the reality would be something that we would all understand. Quite frankly, we would then at least be able to debate that issue. In the end, you and I might differ, for example, on how serious a particular section was, but at least we could talk about it.

• 1025

Mr. Lawrence: In the past, I think Parliament has on occasion has come along with policy statements in respect of sentencing, and in various ways these policy statements have been circumvented by the system or by the courts, or in some cases by other governmental or parliamentary policies. Crudely, just looking back at the history, at one time there was no Parole Board, no early release. I am not too sure when it came in. It seems to me a co-ordinated

[*Translation*]

J'en viens à la question de savoir comment on expliquera cela au public et comment il nous faudra expliquer ce que nous faisons. Il me semble que nous sommes à peu près complètement d'accord, sinon complètement d'accord. Ce que j'ai dit, c'est que les peines imposées et réellement purgées, telles qu'elles figurent dans le Code, devraient être telles que les plus lourdes soient imposées pour les crimes les plus graves. Nous sommes tous d'accord que les crimes les plus graves sont les crimes contre la personne. Je pense que, si nous étions allés jusqu'à établir laborieusement des lignes directrices pour les 350 infractions, délits ou crimes, ou pour toutes les offenses prévues par le Code criminel, vous vous seriez rendu compte qu'invariablement, les peines les plus dures sont imposées pour les crimes contre la personne.

Autrement dit, si vous consultez l'annexe du rapport, où nous énumérons nos propositions de peines maximales, et que vous regardez les cas de peines maximales de 12 ans d'emprisonnement, c'est-à-dire la catégorie de gravité la plus élevée sauf pour le meurtre, il s'agit presque exclusivement de crimes contre la personne. Ce sont tous les crimes graves. En fait, si vous poursuivez votre lecture, vous verrez une cassure presque complète à peu près au milieu. . . là où se rejoignent les crimes les plus graves contre les biens et les crimes les moins graves contre la personne. C'est donc un réarrangement qui coïncide largement avec ce que vous avez dit.

La seule réserve que j'aurais si je devais expliquer ce système aux profanes, c'est que les peines que les juges imposeraient pourraient sembler moins lourdes que celles qu'ils imposent actuellement. Pour en revenir à l'exemple que Jean-Paul Brodeur a donné, en parlant de l'individu qui écope de six ans, quand le juge sait qu'il ne purgera vraiment que deux à quatre ans de sa peine et que, parce que c'est une longue peine, il a de fortes chances d'en servir une moins grande partie, le juge lui impose une peine de six ans, parce qu'il s'attend qu'il n'en servira que deux ou trois ans. Dans notre système, si le juge veut que le coupable serve une peine de trois ans, il le condamnera à quatre ans d'emprisonnement, parce qu'il sait que la remise ne sera que d'un quart de la peine de quatre ans. Cela peut sembler moins que la peine actuelle, mais je pense qu'en réalité, nous pourrions tous comprendre de quoi il s'agit. Très franchement, dans ces conditions, nous pourrions du moins discuter de la question. En définitive, nous pourrions n'être pas d'accord, par exemple, sur la gravité d'une partie ou d'une autre, mais nous pourrions au moins en parler.

M. Lawrence: Dans le passé, je pense que le Parlement a parfois formulé des politiques sur la détermination de la peine et que, d'une façon ou d'une autre, ces politiques ont été contournées par le système ou par les tribunaux, voire dans certains cas par d'autres politiques gouvernementales ou parlementaires. Par exemple, il suffit de revenir un peu en arrière pour se rappeler qu'il n'y a pas toujours eu de Commission nationale des

[*Texte*]

system of early release came in after World War II. It seems to me it was Davie Fulton, when he was Minister of Justice back in those days, along with other Ministers of Justice, who had quite a bit to do with formulating the parole system and the pre-release system, and what not. Before that, the guidelines were there. Maybe they were very vague, and maybe there is a tremendous elasticity in the amount, but it was there, and at the time, the whole pre-release system evolved or developed. No change was made.

There was in effect a parliamentary system of saying there should be the maximum, and in some cases there really was a minimum as well in those days. Then the pre-release system got imposed on the thing without changing it. This was a way of circumventing what until then had been Parliament's policy. I am again sure people are going to find ways of getting around whatever it is Parliament comes up with.

Within the last decade, I think Parliament very specifically said that where a commission of a violent crime takes place, with a weapon being used, the penalty involved, as far as the incarceration, in any event, should be greatly increased. There was almost immediately a tendency from the courts to circumvent this. People sitting on the bench immediately starting putting the two offences together.

I quite frankly find that a glaring example of, not just the courts, but the prosecution system, the defence establishment, the whole bit, circumventing a very clearly enunciated policy of Parliament. Do not get me wrong, I agree with you. I think Parliament has been derelict in its responsibility not to be a damn sight more specific than they have been in sentencing, but I hope you are not pinning all of your hopes on a clear enunciation of a contracted area for sentencing, in this one field anyway, violence to a person, that is going to work. I think there has to be a little clearer acceptance by the judicial establishment, especially if, as, and when Parliament does come down with these things, and I hope Parliament will, that they pay a damn sight more attention to these than they have in the past.

• 1030

The result of it has to be, in any event, a little harsher a treatment of people who do commit crimes with violence to the person. Therefore I get back to questioning your concept that if you are going to abolish parole, you also have to lower the maximum penalties substantially.

[*Traduction*]

libérations conditionnelles ni de mises en liberté anticipées. Je ne sais pas trop quand la première a été créée et quand la deuxième a été instaurée. Il me semble que nous avons eu un système coordonné de mises en liberté anticipées après la Deuxième Guerre mondiale. Il me semble même que c'est Davie Fulton, qui était ministre de la justice à l'époque, qui a joué un rôle important dans l'établissement du système des libérations conditionnelles et de la mise en liberté anticipée et d'autres mécanismes, avec les autres ministres de la justice. Auparavant, il y avait déjà des lignes directrices. Elles étaient peut-être très vagues, et il y en avait peut-être beaucoup plus ou beaucoup moins, et c'est à l'époque que tout le système de mise en liberté anticipée a été créé ou qu'il s'est développé. Il n'y a pas eu de changement.

Il y avait même un système parlementaire qui servait à préciser quelles devraient être les peines maximales et il y avait même dans certains cas des peines minimales, à l'époque. Le système de mise en liberté anticipée est venu se greffer là-dessus, sans modifier la nature de tout le régime. C'était une façon de contourner ce qui avait été jusqu'alors la politique du Parlement. Dans ce cas-ci aussi, je suis sûr que les gens trouveront le moyen de contourner tout ce que le Parlement finira par inventer.

Au cours de la dernière décennie, je pense que le Parlement a déclaré de façon expresse que, quand quelqu'un perpétrait un crime violent en utilisant une arme, la peine d'emprisonnement devrait être beaucoup plus lourde qu'autrement, à tout événement. Presque immédiatement, on a constaté une tendance des tribunaux à court-circuiter cette politique. Les juges ont commencé immédiatement à combiner les deux crimes.

Très franchement, je vois là un exemple frappant d'une tendance non seulement des tribunaux, mais aussi des procureurs de la Couronne et des avocats de la défense, bref de tout le système judiciaire, à contourner une politique très claire du Parlement. Ne vous y trompez pas: je suis d'accord avec vous. Je pense que le Parlement ne s'est pas acquitté avec toute la diligence voulue de ses responsabilités, en n'étant pas beaucoup plus précis qu'il ne l'a été en matière de détermination de la peine, mais j'espère que vous ne mettez pas tous vos oeufs dans le même panier en attendant une définition claire d'un domaine précis de la détermination de la peine, dans le contexte des crimes de violence contre la personne et que vous attendez que ça marche. Je pense qu'il faut que le système judiciaire accepte de façon un peu plus manifeste les décisions que le Parlement prendra, particulièrement s'il adopte une politique en ce sens, et j'espère qu'il le fera. J'espère que le système judiciaire en tiendra vraiment compte, bien plus qu'il ne l'a fait dans le passé.

Quoi qu'il en soit, il doit en résulter un traitement un peu plus dur de ceux qui se rendent coupables de crimes avec violence envers la personne. Je m'interroge donc sur votre raisonnement voulant que, si l'on abolit les libérations conditionnelles, il faut également abaisser

[*Text*]

Nobody pays any attention to the maximum penalties now, I agree with you; and that perhaps has to be done. But if you are going to rely on Parliament, I suggest to you Parliament is not in a mood these days to look at the final results and say in any way we are going to lower the penalty most people now get saddled with in incarceration for crimes to the person. I put it in that way in an attempt to draw out your opinions.

Judge Archambault: I would like to make two comments on what you said. First, traditionally Parliament has pretty much left sentencing to the courts, and that is probably one of the reasons why courts are loath to take direction. That is probably why what we need is a more radical move, where Parliament sets it from the top and says this is the sentencing policy in this country. When that is done, when that type of approach is taken, I think you are going to see the judges are going to do what they are supposed to do and go about the interpretation of that policy.

As long as we continue and just bring in little piecemeal things here and there, the judges are going to keep being resentful. The psychology is this is our department, not yours, whereas if Parliament asserts from the start that it is the domain of Parliament to set policy here, as it does in every other aspect of law, whether it is environment, health, or otherwise. . . So I think a change of psychology, if I may put it that way, will come about from taking it on a comprehensive basis like this.

The other point, regarding the maximum penalties, as you mentioned yourself, we are all agreed they are so far out from reality and practice right now that it is really very confusing for the public and it brings the system into contempt. In revising these maximum penalties, we actually took a very close look at practice, and the ranges we set will accommodate pretty well any sentence given out in this day and age. In other words, sentences given out for armed robbery or sexual assault with violence can be accommodated within the maximum. But we have also provided for two exceptional sentence procedures for the more heinous crimes, where, for example, under the exceptional procedure the term of incarceration can be increased by 50% of the maximum. So if you fall into a 12-year category offence and it is a "real bad scene", then the judge would have the discretion of increasing it up to 50%, which would be a total of 18 years.

So I think we have worked in the wherewithal to accommodate harsher sentences for violent offenders, if that is what we should be doing. At the same time, by using guidelines we can make sure we do not fill the prisons to overflowing. Without good guidelines, or guidelines the judges are going to look at and follow, this is apt to happen.

[*Translation*]

considérablement les peines maximales. Personne ne se préoccupe plus des peines maximales, je suis d'accord avec vous; il faut peut-être que cela se fasse. Mais si vous comptez vous en remettre au Parlement, je me permets de rappeler que ce dernier n'est, pour le moment, pas disposé à se pencher sur le résultat final et à décider d'abaisser les peines imposées couramment aux personnes emprisonnées pour crimes envers la personne. Si je pose le problème de cette façon, c'est dans le but d'obtenir vos opinions.

M. le juge Archambault: J'aurais deux observations sur ce que vous venez de dire. En premier lieu, le Parlement a presque toujours laissé aux tribunaux le soin de déterminer la peine et c'est probablement l'une des raisons pour lesquelles les tribunaux répugnent à prendre une orientation. C'est probablement pour cela que nous avons besoin d'un geste plus radical, où le Parlement trancherait et dirait: Voilà la ligne de conduite canadienne en matière de détermination de la peine. Quand cela sera fait, quand cette orientation sera prise, je crois que les juges feront ce qu'ils sont censés faire, c'est-à-dire interpréter la ligne de conduite.

Tant que nous continuerons à fonctionner à la pièce, le ressentiment des juges durera. Le raisonnement est le suivant: c'est notre domaine, non le vôtre. Par contre, si le Parlement affirme dès le départ qu'il entre dans ses attributions d'établir une politique en ce domaine, comme dans tous les autres aspects de la loi, que ce soit l'environnement, la santé, etc. . . Je pense que cette approche générale suscitera un changement de mentalité.

En second lieu, en ce qui a trait aux peines maximales, comme vous le mentionniez, nous sommes tous d'accord qu'elles sont si loin de la réalité et des usages actuels que la population n'y voit que confusion et est portée à tourner le système en dérision. En révisant ces peines maximales, nous avons soigneusement tenu compte de l'usage et les écarts que nous avons établis peuvent recevoir n'importe quelle peine imposée actuellement. En d'autres termes, les peines imposées pour vol à main armée ou pour agression sexuelle avec violence peuvent se situer entre le minimum et la peine maximale. Par contre, nous avons également prévu deux modalités exceptionnelles dans le cas des crimes les plus crapuleux. Ces modalités permettent par exemple de majorer le maximum de 50 p. 100. Ainsi, si un délit tombe dans la catégorie des 12 années de peine et qu'il s'agit vraiment d'un crime crapuleux, le juge pourra, à sa discrétion, majorer la peine jusqu'à 50 p. 100, ce qui donnerait un total de 18 ans.

Nous avons donc fait le nécessaire pour prévoir au besoin des peines plus dures à l'endroit des criminels violents. En même temps, grâce aux lignes directrices, nous pourrons éviter de remplir les prisons à craquer. Sans lignes directrices adéquates, des lignes directrices que les juges étudieront et suivront, cela pourrait se produire.

[*Texte*]

When we created the stereotype guidelines, the examples we felt we wanted to pass on to a permanent commission to complete, guidelines for all the offences in the code, we commissioned impact studies to make sure we did not send the population of inmates in Canada skyrocketing. Those impact studies showed us that if we put in our proposals and eliminated parole, for example, but without lowering penalties, yes, indeed, we would get this influx.

• 1035

So you do your projections and you balance things out, but at the same time you create realistic maxima which not only give good guidance to the judge but which can be used now and again. When a heinous crime occurs, you say this crime deserves the maximum, let us use it. When do you ever hear that today? Whoever is going to give life imprisonment for breaking and entering into a dwelling house?

Mr. Lawrence: Again, forgive me for being suspicious about the attitude that one believes one sees from the bench. Again, it is always the exceptions of course that we hear about or read about; I appreciate that, but if nobody pays any attention to the maximums now and therefore Parliament reduces the maximums, what guarantee have we that anybody is going to pay any attention to the maximums then? Just to be argumentative with you.

Prof. Doob: Let me try, as a non-judge—

Mr. Jepson: Is this to give you credibility?

Mr. Lawrence: Does hope spring eternal, professor?

Prof. Doob: I think it is interesting. The provincial court judges that I have spoken to are very much in favour of this report. I think part of the reason is that they feel that this is guidance that would be meaningful to them as compared to the kind of guidance that you are able to give them at the moment.

Let me use your own example of the section 83 offence of the firearms, fo which there is a one year minimum in addition to whatever the indictable offence is that it is tacked onto. At the moment there are a number of problems. First of all, there is the charging decision which really is somewhat outside, but let us assume that the offence comes in with the robbery and the firearms offence. Let us put it back to 1977, right after that came in. The judge now looks back and he says well, I have always enhanced the robbery offence sentence that I would have normally given by a year or two at least if he is carrying a gun. So I used to give six years for this kind of robbery, now Parliament is telling the other boys what to do; fine, I am going to give him four years plus two.

Now the problem that we have in sitting here and listening to that is, first of all, that we do not know what that judge would have done before; we do not know what

[*Traduction*]

Lorsque nous avons créé les lignes directrices types, c'est-à-dire les exemples dont nous voulions confier l'étude à une commission permanente, les lignes directrices touchant tous les délits prévus au Code, nous avons commandé des études d'évaluation des conséquences, afin d'éviter une croissance exponentielle de la population de détenus au Canada. Ces études nous ont permis de constater que si nous mettons nos propositions en pratique et éliminons les libérations conditionnelles, par exemple, sans abaisser les peines, c'est bel et bien le résultat que nous obtiendrons.

Ainsi, on établit des projections et on essaie d'en arriver à un équilibre, mais en même temps, on crée des maximums réalistes auxquels le juge pourra se fier et qui pourront être réutilisés. En cas de crimes crapuleux, si on dit que ce crime justifie une sentence maximale, pourquoi ne pas l'utiliser? Quand entendons-nous cela, de nos jours? Qui donc imposerait l'emprisonnement à vie pour violation de domicile avec effraction?

M. Lawrence: Je m'excuse encore d'être soupçonneux à propos de l'attitude que l'on prête aux juges. Il est évident que nous n'avons connaissance que des exceptions, je le sais bien, mais si personne ne s'inquiète maintenant des peines maximales et que le Parlement les réduit, quelle garantie avons-nous qu'on accordera quelque attention à ces peines maximales? Je me fais en quelque sorte l'avocat du diable.

M. Doob: Si vous me permettez, en tant que non-membre de la magistrature. . .

M. Jepson: Cela vous donne-t-il de la crédibilité?

M. Lawrence: A-t-on jamais fini d'espérer, professeur?

M. Doob: C'est intéressant. Les juges de la Cour provinciale avec lesquels je me suis entretenu sont très favorables à ce rapport, en partie, à ce qu'il me semble, parce qu'ils pensent y trouver des lignes directrices qui leur seraient utiles, comparativement au type d'orientation que vous pouvez leur donner pour le moment.

Permettez-moi de prendre votre propre exemple de l'article 83 au sujet des délits à main armée, où on prévoit un minimum d'un an en plus du délit punissable, quel qu'il soit. Pour le moment, il existe un certain nombre de problèmes. Tout d'abord, il y a la décision d'inculpation, qui est quelque chose d'extérieur, mais supposons qu'il s'agit d'un vol à main armée. Reportons-nous à 1977, juste après le fait. Le juge se pose des questions et se dit: j'ai toujours augmenté d'un an ou deux au moins, en cas de port d'arme, la peine que j'aurais imposée pour un délit de vol. J'imposais six ans, pour ce type de vol; le Parlement nous dit maintenant quoi faire; très bien, je vais imposer une peine de quatre ans plus deux.

Le problème, pour nous qui sommes ici, est que, tout d'abord, nous ne savons ce que le juge aurait fait auparavant; nous ne savons pas ce que les autres juges

[*Text*]

the other judges would have done in the past, but furthermore when we look at that particular sentence, we do not have a way of evaluating it. We really do not know whether the judge is sentencing the robbery within the range that we think is appropriate for the robbery and then enhanced by a year or two that sentence because of the firearm. What the guidelines would do would be to tell the judge listen, this is the range, forget about what you used to do before, what we want you to do is to sentence a robbery within this particular range, if he has used a firearm we want you to enhance that sentence by a certain amount.

Now the difficulty is that we do not have a way to evaluate it now. This would give the judge a way of looking at that sentence. Now if the judge wanted to depart from that range, the judge would depart but it would be flagged as a departure by everybody. Any of us sitting around the room would only have to look up a book to see that he is outside the range and can then ask why he gives less than the robbery or why he gives more than for the robbery or whatever.

The other thing that I want to mention is that at the moment Parliament has made statements about policies; really the only place where you can make statements about policy is minimum sentences. At the moment, with impaired driving, for example, the minimum sentences have been increased in recent years because Parliament felt, as I think the country feels, that this is a serious offence, which is not being taken seriously by the public and perhaps also by the judges. One of the problems with that, as we know, is that there are guidelines in various provinces for when to treat something as the second offence.

• 1040

I do not know what you had in mind when you voted for that, but my guess is that you did not have in mind as a second offender the person who was sentenced for impaired driving in the first instance when he was 20 years old in 1950 and now in 1987, 30 years later, is a second offender. We then all approve of, in a sense, getting around Parliament, and that is one of the difficulties of a minimum sentence.

We are suggesting that if you had a guideline then if a judge was consistently going outside of. . . First, I do not think a judge would go consistently outside of a guideline, but if a judge was consistently going outside of a guideline then we would all know that was happening, whereas at the moment there is not even a mechanism for knowing that there is a real problem.

Mr. Jepson: This is not totally related to what my colleague has just talked about but is something I have not heard discussed by all the witnesses we have had, and I am really interested to hear your perspective on this.

[*Translation*]

auraient fait, par le passé, et en outre, en ce qui a trait à cette peine en particulier, nous n'avons aucun moyen de l'évaluer. Nous ne savons vraiment pas si le juge impose à ce vol une peine qui se situe dans les limites que nous jugeons appropriées en cas de vol, augmentée d'un an ou deux à cause de l'utilisation d'une arme à feu. L'objectif de la ligne directrice serait de dire aux juges: les limites sont ceci et cela; oubliez ce que vous faisiez auparavant; ce que nous attendons de vous c'est que vous imposiez, en cas de vol, une peine de tel type et, s'il y a eu utilisation d'une arme à feu, vous devez majorer cette peine dans telle ou telle proportion.

La difficulté est que nous n'avons pas de moyen de l'évaluer. Cela donnerait aux juges une façon de mesurer la peine. Si le juge voulait s'écarter des limites, il aurait le loisir de le faire, mais cela serait considéré par tous comme une dérogation. N'importe qui d'entre nous pourrait voir noir sur blanc que la peine n'est pas dans les limites prévues et demander pourquoi le juge impose une sentence inférieure, ou supérieure, à celle prévue en cas de vol.

L'autre point que je voulais mentionner est que, pour le moment, le Parlement a énoncé des politiques; le seul point où il est possible d'énoncer une politique est celui des peines maximales. Pour le moment, en cas de conduite avec facultés affaiblies, par exemple, les peines minimales ont été augmentées ces dernières années, car le Parlement, et l'ensemble du pays, estiment qu'il s'agit d'un délit grave, qui n'est pas pris au sérieux par la population et peut-être aussi par les juges. Un des problèmes de cela, ainsi que vous le savez, est qu'il existe des lignes directrices dans diverses provinces, sur les cas à traiter comme délit secondaire.

Je ne sais pas ce que vous aviez à l'esprit quand vous avez pris un vote à ce sujet, mais je suppose que vous ne songiez pas à considérer comme récédiviste la personne condamnée une première fois pour conduite en état d'ébriété quand elle avait 20 ans, en 1950, et maintenant, en 1987, 30 ans plus tard, aurait commis la même faute. En pareil cas, nous sommes tous en un certain sens d'accord pour contourner les directives du Parlement et c'est l'une des difficultés de la peine minimale.

S'il existait une ligne directrice et qu'un juge s'écartait constamment d'elle. . . je précise tout de suite que je ne crois pas qu'un juge s'écarterait constamment des lignes directrices, mais si tel était le cas, nous le saurions tous, tandis que pour le moment, il n'y a même pas de mécanisme nous permettant de savoir qu'il existe un problème réel.

M. Jepson: Le point que je veux soulever n'est pas entièrement analogue à ce dont mon collègue vient de parler, mais c'est quelque chose qu'aucun des témoins n'a abordé et j'aimerais vraiment entendre votre point de vue sur le sujet.

[*Texte*]

In terms of the question of process, we are looking at what we are trying to do. We are trying to protect society; we are trying to have a deterrence; and we are trying to rehabilitate—and we are trying to keep everything in perspective. But in terms of the process and the psychological effect of that process in terms of achieving these goals, we see such tremendous delays from the time the process is initiated to the time when we finally get to the point where justice is seen to be done, hopefully.

This has a tremendous effect in the overall scheme of things. In order to have the maximum effect in all these areas we have talked about, it is absolutely imperative that we act as swiftly as possible.

I am not pointing blame at the bench and so on for the delays. We all know the reasons for the delays, and these are matters that should be getting far more attention than they are, and maybe more taxpayers' dollars going towards trying to streamline the system. But this is a major deterrent in trying to achieve the goals we all are striving for within our system—the idea, in other words, that swiftness in sentencing and retribution would have a very favourable impact on what we are trying to achieve, and I would be interested in all your views.

Mr. Justice Bisson: You have to consider two separate situations. First, when the offender will plead guilty, usually the process is very swift. He will plead guilty at the first opportunity. I will not venture to say what proportion of offenders will plead guilty, but a good proportion of offenders will plead guilty at the first opportunity, which is at their arraignment. Then the sentence will come very soon.

The second case is when the offender will plead not guilty. Then of course there is the system. If there is to be a criminal inquiry then there will be a criminal inquiry. Afterwards it is committed to trial. Then the trial. Of course that involves delays, but I do not think something could be done except the Charter. . . In the Charter there is a provision that an accused has—

Mr. Jepson: If I hear that Charter once more, I am going to scream!

Mr. Justice Bisson: But at least in the Charter there is a provision that an accused, an offender, has a right to have his trial soon, and you have seen some judgments rendered to strike out the charge because the trial was not held soon. But if there is a plea of guilty then usually the process is very swift.

Mr. Jepson: Is it true that because of the Charter they are going to bronze Trudeau in Osgoode Hall?

Judge Archambault: I agree. If we could expedite matters in cases then there is a measure of of deterrence in that if it is built in with certainty. Our studies on the commission revealed that the greatest effect of deterrence

[*Traduction*]

En ce qui a trait au mécanisme, nous examinons ce que nous essayons de faire. Nous essayons de protéger la société et de mettre en place des moyens de dissuasion; nous essayons de réinsérer les délinquants et de conserver une juste perspective de tous les aspects. Pourtant, en ce qui a trait au mécanisme et à ses effets psychologiques, eu égard aux objectifs à atteindre, nous constatons des retards énormes entre le moment où le processus est mis en branle et celui où, enfin, la justice suit son cours, du moins espérons-le.

Les effets sur l'ensemble sont énormes. Pour obtenir un effet maximal dans tous ces domaines dont nous avons discuté, il est absolument nécessaire d'agir aussi promptement que possible.

Je n'impute ces retards ni aux magistrats ni à d'autres. Nous connaissons tous les raisons de ces retards; il faudrait y consacrer beaucoup plus d'efforts que maintenant et peut-être affecter plus d'argent afin de simplifier le système. Mais c'est un handicap majeur à l'atteinte des objectifs que nous poursuivons tous dans ce système, l'idée, en d'autres termes, que la rapidité dans la détermination de la peine et la rétribution aurait un effet très favorable sur ce que nous essayons de nous faire. J'aimerais connaître vos opinions.

M. le juge Bisson: Il faut tenir compte de deux situations distinctes. Tout d'abord, si le prévenu plaide coupable, le mécanisme est habituellement très rapide. Il plaidera coupable à la première occasion. Je ne m'aventurerai pas à préciser dans quelle proportion les prévenus plaident coupables, mais un bon nombre le font à la première occasion, c'est-à-dire à la mise en accusation. En ce cas, la détermination de la peine se fait rapidement.

Le second cas est celui où le prévenu plaide non coupable. C'est là, bien sûr, que le système entre en branle. S'il doit y avoir enquête criminelle, elle devra suivre son cours. Par la suite, l'affaire est transmise au tribunal, pour le procès. Bien sûr, cela comporte des retards, mais je ne crois pas qu'on puisse y faire quoi que ce soit, sauf la Charte. . . la Charte prévoit que l'accusé a. . .

M. Jepson: Si j'entends encore parler de la Charte, je vais hurler!

M. le juge Bisson: Au moins, la Charte prévoit qu'un accusé, un prévenu, a droit à un procès dans les plus brefs délais et certains jugements ont été rendus où les charges n'ont pas été retenues parce que le procès a trop tardé. Cependant, si le prévenu plaide coupable, le processus est habituellement très rapide.

M. Jepson: Est-il vrai qu'en raison de la Charte, on érigera un bronze de M. Trudeau à Osgoode Hall?

M. le juge Archambault: C'est exact. Si nous pouvions régler les affaires rapidement, il existe une mesure de dissuasion si cela y est incorporé. Les études de la commission ont permis de constater que l'effet de

[*Text*]
in the system is had from certainty more than, for example, harsher penalties or the severity of the sanction.

• 1045

If the system could be reformed and streamlined along the lines the commission suggested, there would be much more certainty. When there is less game-playing at every stage and fewer loose ends for people to play around with, you will find there is greater deterrence.

If a person knows upon conviction what he is apt to get, the sentence under our system would become much more comprehensible and predictable. In my view—and I personally believe it—this element of certainty would result in a greater measure of deterrence. Right now, we have many things, many institutions and many points in the system where an accused person can start manoeuvring. As long as he is playing games and the games are there to play, it diminishes a lot of the deterrent aspect: "Let us take our chances and see what we can do with this system." I think the two are combined together.

Mr. Jepson: I think I hear you are agreeing with me.

Judge Archambault: Yes, I think in part I am. I am not saying we can suddenly stampede the system. I do not know. There must be a way of improving it.

Mr. Jepson: When you see these delays and when you know what the tactics are of the defence in so many issues. . . I would love to see the statistics. I do not know if there are statistics available, from the point of time of the preliminary hearing through to the final hearing and trial and so on, to show what the average time is in these cases. I think we would really be in for some real shocks.

Prof. Brodeur: Have you heard about the Zuber report in Ontario? This is much more their mandate than our mandate basically. I have read about the report, although I have not read the thing itself. I think it dealt with case loads and the time judges spent in court and all of that. It might be of service.

I am sorry; while I am able to say something, I have to go back to Montreal, because I am teaching a class at 1.30 p.m. and I am driving. I will be leaving very soon. I just want to address the question that was raised before with regard to violent offences and all that. Very, very briefly, I want to say just three things about this. The first one would be how do you deal with a public opinion that is misinformed and how do you make policy with a public opinion that is misinformed? The problem is that we have surveyed and surveyed public opinion. They think that sentencing is much more lenient than it is in reality. In a typical case, if you ask the public what is the percentage of offenders incarcerated for manslaughter, they would

[*Translation*]
dissuasion le plus fort du système provient de la certitude, davantage que, par exemple, des peines plus sévères ou de sanctions plus dures.

Si l'on pouvait faire une réforme et une simplification du système selon les grandes lignes proposées par la commission, la certitude serait beaucoup plus grande. S'il y a moins de tractations à chaque étape et moins d'échappatoires, on constaterait que la dissuasion est plus forte.

Si la personne sait, lorsqu'elle est reconnue coupable, ce qui peut lui arriver, la détermination de la peine, dans notre système, deviendrait beaucoup plus facilement compréhensible et prévisible. J'estime, c'est ma conviction personnelle, que cet élément de certitude aboutirait à un plus grand pouvoir de dissuasion. Il existe actuellement de nombreux points, de nombreuses institutions et de nombreux aspects du système où l'accusé peut essayer de manoeuvrer. Aussi longtemps qu'il joue avec le système et que le système lui laisse ces possibilités, la dissuasion est bien moindre: «prenons le risque et voyons ce que nous pouvons tirer du système.» Je crois que ces deux aspects sont étroitement liés.

M. Jepson: Je vois que vous êtes d'accord avec moi.

M. le juge Archambault: Oui, en partie. Je ne dis pas que nous pouvons d'un seul coup refaire le système. Je ne sais pas. Il y a certainement moyen de l'améliorer.

M. Jepson: Compte tenu de ces retards et des tactiques de la défense en bien des circonstances. . . J'aimerais bien voir les données statistiques. Je ne sais pas s'il existe des données statistiques portant sur la période de l'enquête préliminaire au procès, en passant par l'enquête définitive, et qui permettraient d'établir la durée moyenne en pareil cas. Nous subirions peut-être un choc.

M. Brodeur: Avez-vous entendu parler du rapport Zuber, en Ontario? Fondamentalement, cette question touche beaucoup plus leur mandat que le nôtre. Je n'ai pas lu le rapport, mais j'ai lu certains documents à ce propos. Je crois qu'il portait sur le nombre d'affaires et le temps que les juges passent au tribunal, etc. Il pourrait être utile.

Je suis désolé, mais le temps presse. Je dois retourner à Montréal, car je donne un cours à 13h30 et j'y vais en voiture. Je dois partir très bientôt. Je veux simplement traiter de la question soulevée à propos des délits avec violence, etc. Très brièvement, voici trois observations. La première serait de savoir de quelle façon faire face à une opinion publique mal informée et établir une ligne de conduite, si l'opinion publique est mal informée. La difficulté est que nous avons fait bon nombre de sondages d'opinion publique. La population croit que la détermination de la peine est beaucoup plus douce que ce qu'elle ne l'est en réalité. Un cas épatant est celui-ci: si on demande aux gens quel est le pourcentage de délinquants

[*Texte*]

say it is something like 30% to 35%. The reality is that it is over 90%. This is really one basic problem.

Another problem I think has not been addressed is that, if we are going to talk politics, you have to talk about the provinces. Here you have a neat split between a public opinion that believes sentencing is a little bit too lenient and all these bureaucrats, particularly in the provincial system, who know that their jails are overflowing. I have met repeatedly with them. For them, if you abolish parole without changing how sentences are handed out, you will have rebellion in the provinces, I can guarantee you. They see the situation as requiring the building of many more jails. This is another part of the Canadian reality we have to take into consideration. The provinces are quite concerned about this thing. That is the second remark.

The third one is that I do not believe you really deal with the problem of violent offenders through "maximum" because "maximum" is a very, very clumsy instrument. This is law; it is the same for everybody. You deal with this particular problem through guidelines. What we are talking about here is not a wholesale reduction of every sentence. For example, you can have a package and increase the penalty for violent offenders, but so your jails are not overflowing, you decrease the penalties for this one and this one. If you have a commission going into it, you can have a package where in certain instances the penalties will be increased, but you have to offset this effect, in terms of prison population, with decreasing penalties in other areas.

• 1050

This will be a very abstract and professor-like remark and the idea is something like this. If you compare the prison to a bathtub, we might say that our bathtub is close to overflowing and you can do two things to prevent it. You can drill holes under the bathtub, which people are doing now. The problem is that nobody sees who is drilling the holes and how large they are. We do not know about these things. The second way to deal with the problem is to regulate the tap.

Mr. Jepson: What about pulling the plug?

Prof. Brodeur: The difference between drilling holes and trying to solve the problem at the input is that it is much more visible. The the idea of having a permanent sentencing commission is that it will study when the guidelines are being circumvented. It will see how things are going. You have no feedback on the system now and you have rumours about judges circumventing, but they are not circumventing as much as this.

When you put discretion up front where it is more visible and have a permanent sentencing commission monitoring it, you may get some better results than we

[*Traduction*]

emprisonnés pour meurtre, ils diront qu'il se situe aux environs de 30 à 35 p. 100. Dans la réalité, il est supérieur à 90 p. 100. C'est vraiment un problème fondamental.

Une autre difficulté qui, je crois, n'a pas été abordée est que, si nous parlons de politiques, il faudra parler des provinces. Voilà donc un partage net entre une opinion publique qui croit que la détermination de la peine est un peu trop douce et tous ces bureaucrates, particulièrement dans les administrations provinciales, qui savent que les établissements carcéraux sont surpeuplés. Je les ai rencontrés souvent. A leur avis, si on abolit les libérations conditionnelles sans modifier la détermination de la peine, il y aura rébellion dans les provinces, je peux le garantir. Pour eux, la situation est la suivante, il faut construire encore et encore des prisons. C'est un autre aspect de la réalité canadienne dont nous devons tenir compte. Les provinces sont très inquiètes à ce sujet. Voilà ma deuxième remarque.

La troisième est la suivante: je ne crois pas qu'on puisse vraiment régler le problème des délits avec violence par la peine maximale car le maximum est un instrument peu souple. C'est la loi, la même pour tous. Il faut traiter ce problème particulier en fonction de lignes directrices. Il ne s'agit pas de réduire en bloc toutes les peines. A titre d'exemple, on peut établir un système où il y a augmentation de la peine dans le cas des crimes avec violence, mais dans le but d'éviter une surpopulation des prisons, on réduit les peines dans tel ou tel cas. Si une commission se penche sur cette question, elle peut préparer un système où, dans certains cas, les peines seront majorées, mais il faudra contrebalancer cet effet, par rapport à la population carcérale, en réduisant les peines dans d'autres secteurs.

Voici un point de vue assez abstrait et très professoral. Si on compare la prison à une baignoire, on peut dire que la baignoire est sur le point de déborder. Il existe deux façons d'empêcher cela. On peut percer des trous sous la baignoire: c'est ce qu'on fait maintenant. La difficulté est qu'on ne sait pas qui perce ces trous et quelle en est la dimension. Le nombre de facteurs reste inconnu. La deuxième façon de faire face au problème est de régulariser le débit.

M. Jepson: Et pourquoi tirer le bouchon?

M. Brodeur: La différence entre percer des trous et essayer de régler le problème au robinet est que, dans ce dernier cas, l'intervention est beaucoup plus visible. L'idée d'une commission permanente des sentences est qu'elle étudiera les cas où les lignes directrices sont contournées. Elle pourra vérifier comment les choses se passent. Il n'y a pas de rétro-information dans le système actuel; on parle de juges qui contournent le système, mais ils ne le contournent pas à ce point.

Quand on exerce son pouvoir discrétionnaire là où il est le plus visible et qu'une commission permanente est là pour surveiller, il est possible d'obtenir de meilleurs

[*Text*]

have now. You either drill holes—you are creeping under the bathtub—or you do it so everybody sees it. You turn the tap this way or that way. It should be a little more visible. I am sorry to have been so abstract.

Mr. Jepson: Mr. Chairman, I would like to hear Prof. Doob's comments.

Prof. Doob: Let me get back to the problem of delays. Let us imagine that an accused has been brought in for a first appearance for some offence. We know judges emphasize different kinds of principles, and for a particular case will deal with it differently. Within the present system it is perfectly reasonable for the accused person and defence counsel—you could argue it is the defence counsel's responsibility—to get the best outcome possible within the law for that accused person. At the moment the incentives are very clearly there to do a variety of things to ensure that this particular case comes up before a particular judge.

One of the advantages of having an explicit system of sentencing is that we would all know what the judge is supposed to be taking into account. The approach the judges would be using should be the same, but more explicitly, the expected range is all there. We do not have the problem of judges going in wildly different directions. If they did, they would clearly have to label them as departure. I think the incentives for multiple court appearances would be reduced under a much more explicit system. If all cars cost the same, you would not have to go to six different car dealers to buy one.

Mr. Jepson: In a lot of cases are the delay tactics not delaying what they see in reality as the inevitable?

Prof. Doob: When delay has been studied, it has been found to be caused by a large number of things. I am sure one could not deal with those sorts of delays at sentencing. Those sorts of things are a separate problem.

Judge Archambault: I had an experience the other day when the system was greatly accelerated. The reason was the offender found out that in the provincial institution if you got say a three-month sentence, the way things were going and the rate at which correctional authorities were trying to empty the prisons, you would probably serve 10 days and would get back-to-back TLAs. So he immediately pleaded guilty and figured he would do his 10 days and that would be the end of it. That is accelerating the system for the wrong reasons. But he was there to take advantage of it.

• 1055

Mr. Jepson: So they work it both ways.

Prof. Doob: The problem that illustrates is really the problem we were talking about earlier, that the person is given 90 days and is let out very early because the prisons are bursting. If we really want him to serve 10 days, if that

[*Translation*]

résultats que maintenant. Ou on perce des trous, auquel cas il faut ramper sous la baignoire, ou on agit au grand jour. On tourne le robinet comme ceci ou comme cela. Cela devrait être un peu plus visible. Je m'excuse de n'avoir pas été plus concret.

M. Jepson: Monsieur le président, j'aimerais entendre les remarques du professeur Doob.

M. Doob: Permettez-moi de revenir à la question des retards. Imaginons qu'un accusé comparaît pour la première fois, peu importe le délit. Nous savons que les juges insistent sur divers types de principes et qu'une affaire en particulier sera traitée différemment. Dans le système actuel, il est parfaitement raisonnable que l'accusé et l'avocat de la défense, nous pourrions dire que c'est la responsabilité de l'avocat de la défense, cherchent à obtenir le meilleur résultat possible, dans le cadre de ce qu'autorise la loi. Pour le moment, les mécanismes en place font qu'il est possible de prendre diverses mesures pour faire en sorte que telle affaire en particulier soit confiée à tel juge.

Un des avantages d'un système explicite de détermination de la peine est que nous aurions tous ce dont le juge doit tenir compte. La démarche des juges serait la même et, plus précisément, le résultat prévu est là. Les juges ne pourraient plus prendre des orientations totalement différentes. Si cela se produisait, ils devraient clairement les déclarer comme dérogation. Je crois que cela réduirait les comparutions multiples, si le système était plus précis. Si toutes les voitures coûtent le même prix, vous n'auriez pas à avoir six concessionnaires pour en acheter une.

M. Jepson: Dans beaucoup de cas, les tactiques de retard ne retardent-elles pas ce qui, en réalité, est inévitable?

M. Doob: Quand nous avons étudié la question des retards, nous avons constaté qu'il existait une multitude de causes. Je doute qu'on puisse régler ces retards dans la détermination de la peine. Il s'agit d'un problème distinct.

M. le juge Archambault: L'autre jour, il s'est produit un cas où le système était considérablement plus rapide. La raison était que le prévenu a découvert que, dans le système provincial, si on reçoit par exemple une peine de trois mois, de la façon dont les choses se passent et au rythme où les autorités carcérales essaient de vider les prisons, il aurait probablement une peine de dix jours et obtiendrait pour le reste des congés temporaires. Il a donc plaidé coupable immédiatement, en pensant qu'il ferait ses dix jours et que tout serait fini. Cela a accéléré le système pour de faux motifs, mais il était là pour en tirer parti.

M. Jepson: Ils s'en servent dans les deux sens.

M. Doob: Le problème que cela illustre est vraiment celui dont nous parlions précédemment, à savoir ceci: une personne se voit imposer une peine de 90 jours et peut sortir très tôt, car les prisons sont bondées. Si nous

[*Texte*]

is the goal, why should we be giving him something that is much. . .? Or if we want him to be serving a long sentence and somebody else to be on the street, that is what we should be doing, rather than having all this uncertainty which is then being dealt with by prison authorities who have no other control.

Mr. Jepson: I guess the point I make through it all is I still think the swifter the sentence the better the overall effect is in terms of all aspects, whether it be society or the prisoner, and so on.

The Chairman: Many of those concerns of yours really lie with the administration of justice, which is a provincial matter and really beyond the scope of your work or our work.

Mr. Nicholson: Let us get back to the discussion we had earlier concerning maximum sentences. We have all agreed—and Professor Doob you were here before the committee about a week ago—nobody gets the maximum sentence other than life and in a couple of other instances. I think, Judge Archambault, you said that the existence of the maximums in relationship to what prisoners are actually getting in terms of sentence brings the system into disrepute. I thought about that, and I am wondering what brings the system into disrepute. Is there something wrong with the maximums, or there something wrong at the other end: the sentences we are giving out?

I give you this example. If we talk about the crime of rape, now known as aggravated sexual assault, sexual assault with a weapon, there are several different categories. On one of those crimes the maximum sentence is 14 years. Well, I bet if I took 20 people off the street who have nothing to do with the judiciary system and we talked about what rape does to a victim and their perception of it, if I asked them what they would think about 14 years, some of them would say that is a pretty heavy sentence but it is not too far out of the ballpark. I believe a lot of people actually say that, that somebody who would commit such a terrible crime, such a violation of someone else's liberty, should be removed from society for an extensive period of time.

I wonder who is letting down who in the system. Is it because the public is misinformed? Sometimes I think that maybe the public has it right. Maybe it is those of us in the judicial system who see so many different crimes, so many sentences, that it somehow becomes depersonalized. Maybe there is something wrong with the system that gives the individual two years. Maybe the public had it right all along. So who is bringing the system into disrepute? Is it the existence of the maximums? Are they unrealistic? Or is it the way they have been applied?

Judge Archambault: Perhaps it is more a lack of confidence by the public who do not understand the ramifications of the system and who see this happening. If

[*Traduction*]

voulons vraiment qu'il fasse ses dix jours de peine, si c'est là le but, pourquoi lui imposerions-nous quelque chose qui est beaucoup plus. . .? Si nous voulons lui imposer une peine plus longue et laisser sortir quelqu'un d'autre, c'est ce que nous devrions faire; cela faudrait mieux que toute cette incertitude à laquelle doivent faire face les autorités carcérales, qui n'ont pas d'autres moyens de contrôle.

M. Jepson: Je pense que l'essentiel à retenir est que plus la détermination de la peine sera rapide, meilleurs seront les effets, sous tous les rapports, que ce soit pour la société ou le prisonnier.

Le président: Nombre de vos préoccupations touchent l'administration de la justice, qui est de compétence provinciale et, conséquemment, déborde votre mandat et le nôtre.

M. Nicholson: Revenons à la question des peines maximales. Nous étions tous d'accord, et, je m'adresse au professeur Doob, vous étiez ici il y a environ une semaine, personne ne se voit imposer la peine maximale, sauf l'emprisonnement à vie et dans quelques autres cas. Je crois, monsieur le juge Archambault, que vous avez dit que l'existence de peines maximales, par rapport à ce que les prisonniers se voient réellement imposer, tourne le système en ridicule. J'ai réfléchi à cela et je me demande ce qui discrédite le système. Qu'est-ce qui ne va pas à propos des peines maximales ou, à l'autre extrémité, avec les peines que nous imposons?

Voici un exemple. En cas de viol, qu'on appelle maintenant agression sexuelle avec aggravation, agression sexuelle avec arme, il existe plusieurs catégories différentes. Dans l'un des cas, la peine maximale est de 14 ans. Je suis certain que si j'interrogeais une vingtaine de personnes qui n'ont rien à voir avec le système judiciaire et que nous parlions des conséquences d'un viol pour la victime et de ce qu'ils en pensent, et que je leur demandais ce qu'ils pensent d'une peine de 14 ans, certains d'entre eux diraient que c'est une peine assez lourde, mais pas trop. Je crois que beaucoup de gens disent que quelqu'un qui commet un crime aussi répugnant, par exemple le viol de la liberté d'une autre personne, devrait être retiré de la société pour une longue période.

Je me demande qui, dans le système, est le décrocheur. Est-ce parce que la population est mal informée? Il m'arrive de penser que le public a raison. Peut-être est-ce ceux parmi nous, du système judiciaire, qui voyons tant de crimes différents, tant de peines, qui faisons en sorte qu'il se produit une sorte de dépersonnalisation. Peut-être y a-t-il quelque chose de faussé dans le système qui impose aux criminels une peine de deux ans. Il est possible que la population ait toujours eu raison. Qu'est-ce qui discrédite le système? Est-ce l'existence des peines maximales? Sont-elles irréalistes? Ou est-ce plutôt la façon dont elles ont été appliquées?

M. le juge Archambault: Peut-être est-ce davantage un manque de confiance de la population, qui ne comprend pas les ramifications du système et qui voit ce qui se

[*Text*]

report of a rape comes over the news and the reporter says that the offender is liable to get 14 years, and then six months later or whatever a sentence is given which is much less than that, then the public wonders.

What the public perhaps does not realize is that when the judge looked at the offender and the offence, he had about four directions in which to go. Was he going to emphasize deterrence? Was he going to emphasize public protection? Was he going to emphasize rehabilitation? I think we have had one classic one in the news recently. As long as the system is going to allow the judge to pick his favourite criteria and go with it, then you are going to get these types of things. Yet it is not wrong, because that is the way the system operates.

• 1100

So that is why I say perhaps it is less disrepute than the public being confused and asking what is happening here. Perhaps if there were priority in the principles of sentencing, as we are suggesting, you would get more consistency in that regard and perhaps eventually better deterrence.

Mr. Nicholson: Professor Doob, do you have something to say?

Prof. Doob: Yes, two things. First, I think there are two separate kinds of issues about asking the public in these sorts of things, and in some of the research I have done it is suggested that when you ask the public in the abstract what they think should happen to somebody who sexually assaults somebody else causing bodily harm, that is one thing; but if you take even a very severe instance of the offence, the whole case, the public will take that larger context and often give a sentence that is much closer to what the judges are actually giving at the moment. That is one thing, as I said. The public, remember, is much closer to the judges when they have the same information, even under our present rather confused system.

Let us take what we have suggested with aggravated sexual assault, because it is a very good illustration. The maximum penalty at the moment is 14 years. Now, my guess is that 14 years is almost never given.

Mr. Nicholson: I am sure you are right.

Prof. Doob: But let us assume that there is a case where somebody is given 14 years. The possibility exists, if the person has been given 14 years, that they are going to be serving close to 10 years of it. But the likelihood in terms of decision-making at the moment is that the person is going to be serving much closer to a third of that, five to six years.

So when the public says they want 14 years, maybe what they are saying is give him 14 years so he will at least serve something, whatever it is. Remember that this person is eligible for day parole at one-sixth of that

[*Translation*]

produit. Si les journaux rapportent un viol et que le journaliste précise que le délinquant est passible d'une peine de 14 ans, et que, six mois plus tard, on lui impose une peine bien moindre, la population se pose des questions.

Ce que le public ne réalise peut-être pas est que, lorsque le juge a examiné l'accusé et le délit, il avait quatre possibilités. Allait-il insister sur la dissuasion? Sur la protection de la population? Sur la réinsertion sociale? Je pense que les journaux ont récemment fait état d'un cas classique. Tant que le système autorisera le juge à avoir des préférences, en matière de critère, ce genre de choses continuera à se produire. Pourtant, il n'y a rien de mal dans cela, car c'est ainsi que le système fonctionne.

Voilà pourquoi j'estime qu'il s'agit moins de discrédit que du fait que la population ne sait pas ce qui se passe. Il est possible que, s'il y avait une priorité dans les principes de détermination de la peine, comme nous le proposons, il y aurait plus d'uniformité en ce domaine et que l'effet de dissuasion en serait amplifié.

M. Nicholson: Professeur Doob, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Doob: Oui, deux choses. Tout d'abord, il y a deux distinctions à établir en ce domaine, lorsqu'on demande à la population de se prononcer sur ce genre de choses. De certaines recherches que j'ai menées, on peut conclure que, si on demande à la population, dans l'abstrait, ce qu'elle pense qu'il faudrait infliger à quelqu'un coupable d'agression sexuelle et de mutilation, c'est un point; cependant, si on prend une position très dure à l'égard du délit, l'ensemble de l'affaire, la population tiendra compte de ce contexte et, souvent, son verdict sera beaucoup plus proche de celui que les juges donnent. Voilà le premier point. Il ne faut pas oublier que la population est beaucoup plus près des juges si elle dispose des mêmes renseignements, même dans la confusion actuelle du système.

Revenons à ce que nous avons proposé dans le cas d'agression sexuelle avec aggravation, car c'est une excellente illustration. La peine maximale actuelle est de 14 ans. Je pense que cette peine n'est presque jamais imposée.

M. Nicholson: Vous avez certainement raison.

M. Doob: Supposons par contre qu'il y ait un cas où quelqu'un se voit imposer une peine de 14 ans. Il est possible, en pareil cas, qu'il doive subir près de 10 ans d'emprisonnement. Par contre, selon les probabilités actuelles, cette personne ne fera probablement que le tiers de cette peine, soit cinq ou six ans.

Ainsi, si la population dit 14 ans, peut-être veut-elle qu'on impose 14 ans au prévenu afin qu'il serve au moins une peine minimale, quelle qu'elle soit. Il ne faut pas oublier que cette personne sera admissible aux libérations

[*Texte*]

sentence, so he is eligible to be on the street in two or three years.

Now, under our proposal aggravated sexual assault has a maximum penalty of nine years, a reduction, and I think there is concern about how you go to the public and say we want to reduce the maximum sentence for aggravated sexual assault. But if a person were given the maximum, he would serve six and three-quarter years. It is not that he might serve six and three-quarter years; he would serve six and three-quarter years. He would serve six and three-quarters years as opposed to maybe serving somewhere between two to three years and up to ten years.

So I think that what one has to do is to put the whole thing in context. In addition, you go to the guideline on aggravated sexual assault, which I believe is two to four years. You say that the expectation is that, for the average case of sexual assault causing bodily harm, the guideline sentence should be two to four years. Now, at the moment the actual sentence in terms of what is being served is somewhat less than that. So you have to take the whole thing in context, not just the maximum sentence, but what the impact of that maximum sentence would be, because it obviously means much more under what we propose.

Then you also have to look to see what is actually going on. If you look at manslaughter, for example, it is life imprisonment at the moment. We have recommended reducing it from life to 12 years. What do people serve on the average? They are sentenced on the average now to five years. Now, that is likely to mean in that case that they are going to be serving roughly half that, so they are serving on the average two and a half years.

If you look to our proposal, we have done this massive thing of reducing the maximum sentence from life all the way to 12 years. We also have a guideline of four to six years. The person, let us say, gets the middle of that guideline, like the median sentence at the moment is five years. The person is going to be serving three and three-quarter years as opposed to two and a half years, or roughly 50% more.

So if you take the whole impact, the problem is what you focus on. If I were a member of the public concerned about light sentencing, I would say: I do not care what you guys say; I do not care what Parliament says; how long is he going to be in custody? At the moment under the present system, he is going to be in custody on the average for two and a half years, and under our proposal he is going to be in custody for three and three-quarter years.

• 1105

Mr. Nicholson: I appreciate what you are saying. In getting back to your preliminary comments on this question, Judge Archambault, you said the judge does not know which direction he is going to take, what criteria he

[*Traduction*]

conditionnelles d'une journée lorsqu'elle aura servi le sixième de sa peine, de sorte qu'elle pourra se retrouver dehors dans deux ou trois ans.

Prenons maintenant la formule proposée, dans laquelle l'agression sexuelle avec aggravation est assortie d'une peine maximale de neuf ans, soit une réduction; il faut s'arrêter à ce que pensera la population, quand elle apprendra que nous voulons réduire la peine maximale, en cas d'agression sexuelle avec aggravation. Cependant, dans le cas d'une sentence maximale, la personne servira six ans et neuf mois. Il ne s'agit pas d'une éventualité, mais d'une certitude. Elle devra passer six ans et neuf mois en prison, et non servir peut-être entre deux ou trois ans et jusqu'à 10 ans au maximum.

Ainsi, il faut tout replacer en contexte. En outre, il faut consulter les lignes directrices au sujet de l'agression sexuelle avec aggravation; je crois qu'on prévoit une peine de deux à quatre ans. Vous dites qu'on doit s'attendre, dans le cas type d'une agression sexuelle avec mutilation, que la peine prévue dans les lignes directrices devrait être de deux à quatre ans. Pour le moment, la peine réelle, servie, est légèrement inférieure à cela. Il faut donc replacer tous les aspects en contexte, et non simplement la peine maximale, mais les effets éventuels de cette peine maximale, car cela signifie beaucoup plus, dans ce que nous proposons.

De plus, il faut voir ce qui se passe dans la réalité. Dans le cas d'un assassinat, par exemple, la peine actuelle est l'emprisonnement à vie. Nous avons recommandé une réduction à 12 ans. Quelle est la peine servie, en moyenne? Actuellement, elle est de cinq ans. Cela signifie donc qu'en pareil cas, cette personne servira environ la moitié de sa peine, soit deux ans et demi.

Dans notre proposition, le changement est d'envergure, car la peine maximale serait réduite à 12 ans. Nous avons également une ligne directrice prévoyant de quatre à six ans. Supposons que cette personne obtienne le moyen terme prévu à la ligne directrice, c'est-à-dire la sentence moyenne actuelle de cinq ans. Elle servira trois ans et neuf mois et non deux ans et demi, soit 50 p. 100 de plus.

Si on considère l'effet global, le problème vient de ce sur quoi on s'attarde. Si j'étais un citoyen ordinaire préoccupé des peines légères, je dirais: peu importe ce que vous dites, peu importe ce que dit le Parlement, combien de temps sera-t-il emprisonné? Dans le système actuel, il servira en moyenne deux ans et demi et, en vertu de notre proposition, il sera emprisonné trois ans et neuf mois.

M. Nicholson: Je me rends compte de ce que vous dites. Pour revenir à ce que vous disiez au début sur cette question, monsieur le juge Archambault, vous disiez que le juge ne sait pas quelle orientation prendre et quels

[*Text*]

is going to use in sentencing an individual, and then we get disparity and confusion in the public's minds. You said one of the problems was that Parliament has never given a clear statement of its policy, has given no policy as to what it is we are trying to accomplish. I do not know if I will have time, but I would like to get into why that is the case. I suspect that it was no accident that Parliament did not get into that. But even if we did, if we tackled it... I think is a very difficult thing to state a comprehensive policy of what we are trying to accomplish and what we want judges to do.

Judge Archambault, I think you said earlier in your testimony that if clear enough guidelines were given the judges would do what they are supposed to do. Is it not just as likely, or perhaps more likely, that they will do what Mr. Lawrence has suggested, that they will not do what they are supposed to do in terms of what Parliament has done?

Judge Archambault: There is no guarantee. I cannot predict exactly how they are going to react. But there are two things which give me confidence that the judges would apply the guidelines: one, it would be the first time that Parliament says okay, we are now going to lay down the objectives and principles of sentencing. For the first time in the history of this country we, as the elected representatives of the people, are doing this and we want you to apply these principles. Now, by and large, when Parliament passes a law the judges follow and interpret the law.

I come back to a point I made earlier: if you just do piecemeal things than the judges keep thinking, this is our domain. I do not know why they are fiddling around with it. But if we come up with a revamped system and a statement by Parliament, I am really confident that they would take notice and apply them.

Second, that is why we opted for presumptive guidelines instead of purely advisory guidelines, because purely advisory implies take them or leave them, whereas presumptive is a little bit more binding and yet it does not back them into a corner. The guidelines have a procedure to opt out in appropriate cases.

The whole difference is that over the overall exercise and at the end of the day you will know whether the judge has followed the guidelines or not. If you feel that he did not follow the guidelines and should have, or vice versa, then you go to the Court of Appeal, and the Court of Appeal also has the same criteria to decide whether or

[*Translation*]

critières utiliser pour déterminer la peine qu'il impose à tel ou tel accusé, et c'est là que nous avons des différences et que nous semons la confusion dans l'esprit du public. Vous avez dit que l'une des difficultés, c'était que le Parlement n'a jamais défini clairement sa politique et qu'il n'a pas fait de déclaration sur ce que nous essayons d'accomplir. Je ne sais pas si j'aurai le temps de le faire, mais j'aimerais parler un peu de la raison de cet état de fait. Je suppose que ce n'est pas par accident que le Parlement n'a pas fait de déclaration de ce genre. Pourtant, même si nous le faisions, si nous nous attaquions à cela... Je pense qu'il est très difficile d'élaborer une politique exhaustive sur ce que nous essayons de faire et sur ce que nous voulons que les juges fassent.

Monsieur le juge Archambault, je pense que vous avez dit tout à l'heure que, si nous leur donnions des lignes directrices suffisamment claires, les juges feraient ce qu'ils sont censés faire. N'est-il pas aussi vraisemblable, ou peut-être plus vraisemblable encore, qu'ils feront alors comme M. Lawrence l'a laissé entendre, à savoir qu'ils ne feront pas ce qu'ils sont censés faire conformément à ce que le Parlement à fait?

M. le juge Archambault: Je ne peux pas le garantir. Je ne peux pas prédire exactement comment ils vont réagir. Il reste que deux éléments m'incitent à avoir confiance et que les juges appliqueront les lignes directrices: ce serait la première fois que le Parlement dirait: «bon, nous allons fixer les objectifs et les principes de la détermination de la peine. Pour la première fois dans l'histoire du pays, nous, les représentants élus du peuple, nous énonçons ces principes et nous voulons que vous les appliquiez». À l'heure actuelle, quand le Parlement légifère, en général, les juges appliquent la loi et ils l'interprètent.

Je reviens à un point que j'ai fait valoir tout à l'heure: si vous vous contentez de procéder de façon ponctuelle, les juges se disent que ces questions-là sont de leur ressort et ils se demandent bien pourquoi vous vous amusez à vous en mêler. Toutefois, si nous présentons un système complètement restructuré, assorti d'une déclaration de politique du Parlement, j'ai bien confiance que les juges s'en rendraient compte et qu'ils appliqueraient la nouvelle politique.

Secundo, c'est précisément pour cette raison que nous avons opté pour des lignes directrices présomptives plutôt que pour des lignes directrices purement consultatives, parce que des documents purement consultatifs, on peut n'en tenir nul compte, tandis que des lignes directrices présomptives ont un caractère un peu plus exécutoire, même si elles n'enlèvent pas toute latitude aux juges. Les lignes directrices comportent une procédure permettant aux juges de s'en écarter au besoin.

La différence, c'est que, dans l'ensemble, et aussi à la fin de la journée, on saura si le juge à respecté les lignes directrices ou pas. Si l'on pense qu'il ne les a pas respectées et qu'il devrait les avoir respectées, ou vice-versa, on pourra s'adresser à la Cour d'appel, et celle-ci devra elle aussi s'inspirer des mêmes critères pour décider

[*Texte*]

not it is the way it should have gone. So with those built-in mechanisms I am reasonably assured that the judges will in fact go along with the system, but I will not give you a guarantee.

Mr. Nicholson: I suppose all of us hope you are right. You emphasized that this is one of the three important thrusts of your recommendations, that Parliament should set out as closely as possible what we are trying to accomplish. Have we not traditionally thought there were advantages in not articulating too precisely what it is we are trying to accomplish? If you had insisted that Parliament, say 200 years ago, state its objectives, I think they would have said that it is a pure punishment, whatever pain we can inflict on that individual in the hope that he will change his ways.

Our philosophies change. We think if enough judges over the years look at a certain problem, somehow the right decision will be made, and this is the common-law tradition that much of Canada has had. Do we not face the possibility of immediately opening ourselves up to criticism among people who disagree with the philosophy that we have set? We might have tied ourselves into a particular philosophy at a certain point of time that may not necessarily reflect our views in coming years or as problems change in the country.

• 1110

Judge Archambault: Passing something like this into legislation. . . I am not talking about the guidelines, but about the statement because it was not our intention that the guidelines be legislation. It is much too constraining. There is a danger in bringing anything in in the form of legislation because afterwards there is always a certain inertia to get back at it and amend it.

On the other hand, I think with something as important as this, which is going to be the guiding light for where we go, it needs to be done. Obviously, as with all legislation, it should be looked at from time to time, but I know Parliament gets involved in a hundred other priorities and it is very difficult to come back to legislation.

The Young Offenders Act is a good example; it took 75 years before it was changed, but once it was changed, a few more changes were made two or three years later to improve the act. I am satisfied that in another two or three years we should have another go at it and improve it again. It is the way legislation should be handled ideally, but the danger is that sometimes it falls back and is not touched.

Under the current system I am not sure that we have not fallen into the same trap. The goals of sentencing established by the courts have been with us for quite a

[*Traduction*]

si le juge aurait dû procéder comme il l'a fait. Par conséquent, grâce à ces mécanismes déjà prévus dans les lignes directrices, j'ai bien confiance que les juges appliqueront le système, mais je ne puis pas vous le garantir.

M. Nicholson: Je suppose que nous espérons tous que vous avez raison. Vous avez souligné que c'est l'un des trois aspects clés de vos recommandations, et que le Parlement devrait expliciter de façon aussi précise que possible ce que nous essayons d'accomplir. N'avons nous pas toujours pensé qu'il était avantageux de ne pas préciser exactement ce que nous essayons d'accomplir? Si vous aviez insisté, mettons il y a deux cents ans, pour que le Parlement précise ses objectifs, je pense qu'il aurait déclaré que la peine était purement une punition, quelle que soit la souffrance que l'on puisse infliger à un individu dans l'espoir qu'il change sa façon d'agir.

Notre philosophie évolue. Je pense que, si suffisamment de juges sont appelés à connaître un problème donné au fil des années, ils en viendront d'une façon ou d'une autre à prendre la bonne décision; c'est la tradition de common-law qui prévaut depuis longtemps dans une grande partie du Canada. Ne risquons-nous pas de nous exposer immédiatement aux critiques de ceux qui ne sont pas d'accord avec notre philosophie? Nous pourrions nous être associés à un certain moment à une philosophie qui ne reflète pas nécessairement les orientations que nous prendrons à l'avenir, quand la situation du pays évoluera.

M. le juge Archambault: Je ne parle pas de légiférer les lignes directrices, mais la déclaration, parce que légiférer quoi que ce soit, c'est qu'après on a toujours tendance à laisser les choses comme elles sont et à ne pas y revenir pour les modifier.

Par contre, je pense que, pour quelque chose d'aussi important qui va nous servir de guide à l'avenir, il faut le faire. Évidemment, comme pour toutes les lois, il faudrait la revoir de temps à autre, mais je sais que le Parlement a tout le temps des centaines d'autres priorités et il est très difficile de revenir modifier une loi.

La Loi sur les jeunes délinquants est un bon exemple: il a fallu 75 ans avant de la modifier, mais, une fois qu'elle a été modifiée, quelques autres changements ont été apportés deux ou trois ans plus tard pour l'améliorer. Je crois bien que, dans deux ou trois ans, nous aurons l'occasion de la revoir et de l'améliorer. C'est la façon idéale de légiférer, mais le danger est que parfois on n'y revient pas.

Dans le système actuel, je ne suis pas certain que nous ne soyons pas tombés dans le même piège. Les buts des peines imposées par les tribunaux ont été établis il y a

[*Text*]

long time and we are now realizing the problems they are creating. The courts do not change that easily either.

Mr. Nicholson: It is difficult. Dr. Doob did a simulation for us—I am sure he has done it for other people—listing the different criteria which should be applied in sentencing. My guess is that you would get as many different combinations of what is important in sentencing as you do in people. The different combinations are almost mathematical.

Our problem is that as soon as we set one particular criteria above others, rank them or articulate them clearly, we are immediately open to criticism from other people who say we have it wrong and have missed other criteria. I am not saying we will not do it or do not have the courage to do it. My guess is that it is why Parliament rarely attempts these things. It has been much easier to pass the whole thing to the judiciary, let them figure it out and take the heat.

Mr. Justice Bisson: I think there is a big difference between what took place when the Federal Court was first enacted in 1892 than in the present time. Parliament was much more interested in defining crime. We were not there, but I am sure sentencing was a very secondary matter. They did not give a right of appeal until 1921. The main purpose was to define crime and sentencing was not a big part of it. Now we want the sentencing to be a big part of the criminal justice system.

Mr. Nicholson: I have one last question on the subject of parole. Quite correctly the report says that it injects an uncertainty into the sentence for the individual who is convicted and certainly for the public at large. Is that so bad? The people in the correctional system will tell us that having this hanging over the head of the criminal encourages him to do something constructive with his time, hoping if he takes a course, learns a trade, or fits into the system and accomplishes something he will get out early.

I think the correctional officers will tell us that if he knows he is not going anywhere for nine years and will only get the last year and a half off for good time, there is no incentive for him to get along in the system and improve himself. How do you answer those kinds of charges? These are the charges which will be levied against us.

Prof. Doob: I think there are two things about it. Having these programs and an incentive for people to participate in them may make it easier to keep people in custody.

• 1115

I think one of the reasons why we, like many other groups, have not recommended getting rid of remission is that we felt there should be an incentive for good

[*Translation*]

bien longtemps et nous commençons à nous rendre compte des problèmes qu'ils créent. Les tribunaux ne changent pas si facilement non plus.

M. Nicholson: C'est difficile. M. Doob a fait une simulation pour nous—je suis certain qu'il l'a fait pour d'autres—en dressant la liste des différents critères qui devraient être appliqués dans la détermination des peines. J'imagine qu'il y aurait autant de combinaisons différentes d'opinions qu'il y a de gens. Les différentes combinaisons sont presque mathématiques.

Le problème, c'est que, dès qu'on établit un certain ordre ou qu'on les définit clairement, on s'expose immédiatement aux critiques d'autres qui vont dire qu'on s'est trompé et qu'on a oublié d'autres critères. Je ne dis pas que nous ne le ferons pas ou que nous n'avons pas le courage de le faire. J'imagine que c'est pourquoi le Parlement essaie rarement de faire des choses du genre. Il a été beaucoup plus facile de passer toute l'affaire aux tribunaux, en les laissant se débrouiller et essuyer les critiques.

M. le juge Bisson: Je pense qu'il y a une grande différence entre ce qui s'est passé quand la Cour fédérale a été initialement établie en 1892 et la situation qui prévaut aujourd'hui. Le Parlement était beaucoup plus intéressé à définir le crime. Nous n'étions pas là, mais je suis certain que la détermination des peines était une question très secondaire. Le droit d'appel n'est pas arrivé avant 1921. Il fallait surtout définir le crime et les peines n'étaient pas un élément important. Nous voulons maintenant que les peines fassent partie intégrante du système de justice criminelle.

M. Nicholson: J'ai une dernière question au sujet des libérations conditionnelles. Le rapport dit à juste titre que cela ajoute un élément d'incertitude à la peine de l'individu qui est condamné et certes pour le grand public. Est-ce si mauvais? Les gens travaillant dans le système correctionnel nous disent que cela encourage le criminel à faire quelque chose de constructif pendant son temps d'incarcération en lui laissant espérer que, s'il suit un cours, apprend un métier ou s'adapte au système et réalise quelque chose, il va sortir plus tôt.

Je pense que les agents correctionnels vont nous dire que s'il sait qu'il va rester là pendant neuf ans, qu'il n'aura droit qu'à une réduction d'un an et demi s'il se conduit bien, il n'est pas encouragé à s'adapter au système et à s'améliorer. Que répondez-vous à cela? C'est ce qu'on va nous dire.

M. Doob: Je pense qu'il y a deux choses ici. Le fait que ces programmes existent et le fait de pouvoir les encourager à y participer peut faciliter la tâche de les garder.

Je pense qu'une des raisons pour lesquelles nous, comme beaucoup d'autres groupes, n'avons pas recommandé d'abandonner la réduction des peines, c'est

[*Texte*]

behaviour within custody. As part of programs, that may be a way of a person participating, of actually showing good behaviour or of keeping himself from getting bored, so he does not misbehave.

The other thing about the programs is that most of the people who provide various kinds of treatment and are interested in teaching people new skills so they can live on the outside without any problems want people who want to learn those skills who are not doing it for some other kind of reason.

I think there is a real problem with setting up programs when you say you will go into this vocational training thing because the National Parole Board will look at it—if you do not do it, the Parole Board will look badly on you. It seems to me that may be misusing the existence of that program, not misusing it from the perspective of the offender who is in prison, because he is doing a reasonable thing in order to get out quicker. But what we really want is to have an incentive that the person goes in, because the person wants to learn this particular skill since he thinks that skill is going to be useful for him outside.

The other thing is we have to be very careful about having a sentencing system based on the ability of people to choose these things on the assumption that, furthermore, this is going to rehabilitate them. The evidence that this is going to occur is simply not there. So we are really basing it on a promise, which an enormous amount of research suggests really will not work. That is not to say that every single program in every circumstance is ineffective. I am not saying that at all. The people who have been before you have probably been saying that there are effective programs. Fine, but let us not base a whole sentencing system on that. It seems to me that is what we are doing.

What we also have, of course, is people who are quite cynically, quite consciously going into these programs in order to convince the Parole Board that they are very good. This is a misuse of the programs and it is really also undermining what we meant by that sentence.

I want to go back, actually, to the whole business of freezing policy. You are concerned about freezing policy at this point. I really want to say two things about this. One is that our problem, at the moment, as we have described it, is not that we have a frozen policy, but rather that we have a policy which is, to use physical analogies, more like jello than something frozen. It is all over the place—you punch it here and it comes out there. It is a mess of different kinds of policies or purposes, all of which we tend to think are good. But we have this grab-bag, as you have described it.

Secondly, our proposed policy is not a radical one. It is radical that there should be a policy and that it should come from Parliament, if I want to use the word "radical", but the policy itself is actually a very

[*Traduction*]

que nous avons cru qu'il fallait que le détenu soit encouragé à bien se conduire pendant son incarcération. Il peut décider de participer à ces programmes pour montrer qu'il se conduit bien ou se tenir occupé pour ne pas mal se conduire.

L'autre chose au sujet des programmes, c'est que la plupart des gens qui offrent différents genres de traitement et qui veulent enseigner à d'autres de nouvelles compétences pour qu'ils puissent vivre à l'extérieur sans problème veulent enseigner à des gens qui veulent prendre ces compétences et qui ne le font pas pour d'autres raisons.

Je pense que le fait d'établir ces programmes de formation professionnelle pose un vrai problème quand on le fait parce que la Commission nationale des libérations conditionnelles va suivre la situation et, si on ne le fait pas, la Commission des libérations conditionnelles ne sera pas contente. Il me semble que cela serait mal utiliser un programme, pas du point de vue du délinquant qui est en prison, parce qu'il agit de façon raisonnable de façon à sortir avant. Mais ce qu'il faut, c'est que le détenu participe à ces programmes parce qu'il veut acquérir une compétence qui lui sera utile une fois sorti.

Il faut aussi bien faire attention en établissant un système de peines qui permet aux gens de participer à ces programmes en supposant que cela va en outre les réadapter. Il n'y a tout simplement pas de preuve que ce soit le cas. Cela se base donc sur une promesse qui, d'après beaucoup de travaux de recherche, ne sera en fait pas réalisée. Cela ne veut pas dire que tous les programmes ne donnent pas de résultats. Pas du tout. Ceux qui sont venus témoigner devant vous ont probablement dit qu'il y a de bons programmes. C'est vrai, mais ne fondons pas tout un système de peines là-dessus. Il me semble que c'est ce que nous faisons.

Il y a aussi, évidemment, ceux qui essaient de participer à ces programmes dans le seul but de convaincre la Commission des libérations conditionnelles qu'ils se conduisent bien. Cela constitue un abus de ces programmes et enlève aussi en fait sa signification à la peine qui leur a été imposée.

J'aimerais revenir en fait à toute la question du gel de la politique. C'est un sujet qui vous préoccupe à ce moment-ci. J'aimerais dire deux choses à ce sujet. L'une est que notre problème, à l'heure actuelle, ce n'est pas que nous ayons une politique gelée, mais plutôt quelque chose qui ressemble plus à du jello. C'est un mélange de différents genres de politiques ou d'objectifs que nous considérons tous bons. Mais c'est un méli-mélo.

Deuxièmement, la politique que nous proposons n'est pas radicale. Il est radical d'avoir une politique et qu'elle soit établie par le Parlement, pour se servir du mot «radical», mais la politique elle-même est en fait très

[*Text*]

conservative policy. We have never had a period in our history where we have laid down penalties for crimes, where the most serious crimes did not get the most serious sentences. Our concern is that, sure, murder, aggravated sexual assault, sexual assault causing bodily harm, and all of those things get the heaviest sentences overall at the moment. We do not need a policy. But what happens is that although statistically they do, the sentences are all over the place. I can show you that a robbery gets more than a theft and that a manslaughter gets more than this or that. But that is not going to impress you, because you can say look at the distribution, Tony; they are all over. Let us make sure we have a meaningful policy that actually guides.

Personally, I would less likely be pushing for this to be confirmed by Parliament if in fact we had a coherent policy at the moment. In some ways I would be happy with any coherent policy than the incoherence we have at the moment. If that changes—if 20 or 30 years from now, we do believe we really want to base our sentencing on rehabilitation or some other purpose—then we still have a mechanism for doing that.

At the moment, if things change they may change in one province, but they are not necessarily going to change in another. You do see different principles being legitimately enunciated by different courts of appeal under the present system. I think, yes, there is a danger of something becoming rigid, but as compared to what we know is going to remain the situation for a long time, if not forever, that rigidity, whatever its form, may in fact be better.

• 1120

Mr. Horner: I think a lot of the questions I was concerned about have been answered. I know that probably some of the questions we pose may seem to you somewhat elementary, in that you probably tackled them early in your year-and-a-half study, and have been through them many, many times. But the concerns I have are much the same as Mr. Lawrence's, where you say to the parliamentarians they must make a decision on this. Being politicians, parliamentarians are swayed by public opinion.

I go back to the studies we went through with you, Prof. Doob, the different studies you conducted. At first blush, when you ask the man on the street how he perceives the sentencing, he says they are not harsh enough. When you go further in your studies and get a little more technical with him, he says maybe they are not so bad. But at first blush he says they are not getting tough enough sentences.

What your report is in effect recommending is that people who are sentenced will probably spend longer in prison, due to the examples you and Prof. Brodeur have

[*Translation*]

conservatrice. Il n'y a jamais eu de périodes dans notre histoire où nous avons établi des peines pour des crimes où les crimes les plus graves n'obtenaient pas les peines les plus sévères. Nous savons que les meurtres, les agressions sexuelles graves, les agressions sexuelles causant des légions corporelles et ces genres de crime reçoivent les peines les plus sévères de toutes à l'heure actuelle. Nous n'avons pas besoin de politique. Bien que cela soit le cas statistiquement, les peines varient beaucoup. Je puis vous montrer qu'un vol qualifié obtient plus qu'un vol simple et qu'un homicide involontaire obtient plus que tel ou tel autre crime. Mais cela ne va pas vous impressionner parce que vous pouvez dire: regardez, Tony, les peines sont bien différentes. Assurons-nous d'avoir une politique utile qui guide vraiment.

Enfin, j'insisterais probablement moins pour que cela soit confirmé par le Parlement si nous avions en fait une politique cohérente en vigueur à l'heure actuelle. De certaine façon, je préférerais toute politique cohérente à l'incohérence qui existe à l'heure actuelle. Si cela change, si dans vingt ou trente ans nous croyons que nous devrions en fait baser les peines que nous imposons sur la réadaptation ou quelque autre objectif, alors nous aurons toujours un mécanisme pour le faire.

A l'heure actuelle, si les choses changent, elles peuvent changer dans une province, mais elles ne changeront pas nécessairement dans une autre. C'est déjà le cas à l'heure actuelle, différentes cours d'appel énoncent légitimement différents principes. Je pense qu'il y a effectivement danger d'une certaine rigidité, mais, comparé à ce qui va rester le cas pour longtemps, sinon toujours, cette rigidité, quelque forme qu'elle prenne, pourrait en fait être meilleure.

M. Horner: Je pense que vous avez répondu à un grand nombre de mes questions. Je sais que certaines des questions que nous vous posons peuvent vous sembler un peu élémentaires, dans ce sens que vous les avez probablement déjà examinées dans votre étude qui a duré un an et demi, et que vous y avez répondu bien des fois. Mais mes préoccupations sont pas mal les mêmes que celles de M. Lawrence quand vous dites aux parlementaires qu'ils doivent prendre une décision à ce sujet. Étant des hommes politiques, les parlementaires sont influencés par l'opinion publique.

J'en reviens aux études dont nous avons parlé avec vous, professeur Doob, les différentes études que vous avez faites. À première vue, quand vous demandez aux gens en général ce qu'ils pensent des peines imposées, ils disent qu'elles ne sont pas assez dures. Quand vous allez un peu plus loin et que vous leur donnez un peu plus de détails, ils disent qu'elles ne sont peut-être pas si mal. Mais, à première vue, ils disent que les peines imposées ne sont pas assez dures.

Vous vous trouvez en fait à recommander dans votre rapport que ceux qui sont condamnés passent probablement plus de temps en prison, à cause des

[*Texte*]

given, that someone sentenced to six years will spend four and a half, whereas he might be out in two or three, and so on. If you are in effect putting the person in for longer, according to the guidelines, you must have some offences you are not putting anyone in for at all. You come out with a sort of inmate-zero balance.

We have 11,500 inmates in 62 federal institutions across Canada. You are going to have some of them in for longer, and some not in at all. Is that what your report says, that we come out with no more chance of overcrowding prisons, that what we are doing is putting sanctions on the lesser offences, and giving longer terms? Can we explain to the public these terms will be longer?

Prof. Doob: We gave a few guidelines in the appendix to the report. There are a few examples of guidelines. Because we did not go through all 300 and whatever offences, we actually could not do a simulation of the thing overall. But we did try to figure out what the impact would be of these particular model guidelines we have. If you take those model guidelines in conjunction with the maximum sentences and the presumptive disposition—the way you have described it is absolutely correct, that, for some offences, notably the ones involving serious violence, there would be more people in prison for a longer period of time.

At the same time, there are some very high volume offences that are filling large number of places in both the penetentiaries and in the provincial systems, notably, the property offences. There are a large number of people in the federal system for break and enter.

What we have suggested is let us use the scarce resource of imprisonment as something for the most serious offences. Let us take those people who are the less serious cases, involving maybe thefts or break and enters, who have relatively low records, if any previous record at all, and find something we can afford, and which will punish them as well. But let us use the resources we have more effectively. It is a balancing of things. We went through this with the commission when we were releasing the report. Some of us were very afraid that the report would be labelled either very harsh or very lenient and that the whole purpose of it, which is really quite different from that, as you well know, would be lost in terms of a fight about leniency or harshness. We felt it was a delicate balance about how it would be seen. People would say we had abolished parole and it is harsh or reduced maximum sentences and it is lenient. For us that was a less important issue than the reuse of resources on this dimension.

[*Traduction*]

exemples que vous et le professeur Brodeur avez donnés, que quelqu'un condamné à six ans passe quatre ans et demi alors qu'à l'heure actuelle, il pourrait sortir après deux ou trois, et ainsi de suite. Si vous l'incarcérez en fait pour plus longtemps, d'après les lignes directrices, il doit y avoir des infractions pour lesquelles vous n'incarcérez personne.

Il y a 11,500 détenus dans 62 établissements fédéraux au Canada. Certains vont y passer plus de temps alors que d'autres n'y iront pas du tout. Vous trouvez-vous à dire dans votre rapport que nous n'avons pas plus de chance d'encombrer les prisons en imposant des peines plus longues parce que nous imposons en fait à l'heure actuelle des sanctions pour les infractions moindres? Pouvons-nous expliquer au public que les périodes seront plus longues?

M. Doob: Nous avons donné quelques lignes directrices dans l'annexe du rapport. Il y a quelques exemples de lignes directrices. Parce que nous n'avons pas examiné les quelque 300 infractions, nous n'avons pas pu estimer quelles seraient les répercussions sur l'ensemble du système. Mais nous avons essayé de le faire dans les cas que nous avons étudiés. Dans ces cas, si on tient compte des peines maximales et de la sentence présomptive, vous avez parfaitement raison de dire que, pour certaines infractions, notamment celles de grande violence, il y aurait plus de gens en prison pendant plus longtemps.

En même temps, il y a beaucoup de gens qui se retrouvent dans les pénitenciers et les prisons pour des infractions très courantes, notamment les infractions contre les biens. Il y a beaucoup de gens dans les pénitienciers pour introduction par effraction.

Nous avons enfin recommandé de réserver l'emprisonnement aux infractions les plus graves. Pour les infractions moins graves, comme peut-être les cambriolages ou les introductions par effraction, pour ceux qui ont des dossiers assez courts ou peut-être pas du tout, trouvons quelque chose à la hauteur de nos moyens et qui les punira également. Mais utilisons plus efficacement les ressources dont nous disposons. Il faut en arriver à un certain équilibre. Nous avons étudié la question à la commission lors de la publication du rapport. Certains de nous craignaient beaucoup qu'on qualifie le rapport de trop sévère ou trop clément et que tout le but, qui est en fait bien différent de cela, comme vous le savez, soit perdu dans la bataille au sujet de la clémence ou de la sévérité. Nous n'étions pas certains de l'accueil qu'il allait recevoir. Nous pensions que certains allaient dire que nous avions aboli les libérations conditionnelles et qu'ainsi il était trop dur, ou que nous avions réduit les peines maximales et qu'ainsi il était trop clément. C'était pour nous une question moins importante que la réutilisation des ressources dans ce contexte.

[*Text*]

• 1125

Going back to your original thing, if our proposals were to be implemented, I think that in explaining to the public what this means, you have to say it is a new ballgame and under the previous system... I think something like a very quick description of the net impact is important. The public wants to know if it means that people who commit sexual assaults are going to be punished more or less. The answer is that they are going to be punished more. Does this mean people who commit manslaughter are going to be punished more and—

Mr. Horner: Do you foresee any negative effects? Possibly the criminal mind... You have studied it and you know it works in strange ways. Someone looks on these guidelines as explained to the public and says if he gets into paper hanging he has no offences and is probably going to get some sanction to do community work if he is caught. If he is not caught he has it made. As a criminologist, do you think it might have the effect of leading someone into crime in property offences who might not formerly have gone into this sort of thing?

Prof. Doob: I think when people have systematically talked to accused people or offenders, the one notable thing about them is that none of them ever thought they were going to be caught. They may have not been caught in the past, but they are not going into it planning to be caught.

Mr. Horner: They can say they are not going to get caught, but if they happen to get caught, if something happens to trip them up, all they are going to get is community work for 50 hours. They are not going to be incarcerated. Is this going to have a negative effect?

Prof. Doob: It depends on the circumstances. If it were a minor property offence, they could look to the guidelines and say that you are correct. A first offence of theft is not going to go into custody. On the other hand, if it were a very serious offence or the person had developed a criminal record, we are into a different presumption. I think one has to ask how different it is. At the moment one has a lottery. The accused person does not know whether he is going to go into custody. Making it explicit, if we are going to have some lower penalties, the information will be much more public than it is at the moment.

Most people probably know that most shoplifters do not go to prison. Shoplifting is a serious problem. I do not want to minimize how serious it is, but at the same time, I do not think people are going into it knowing they will receive only a $200 fine or something of that sort.

Mr. Horner: I would like to explore another area, and if the premise of the question is wrong please advise me. I take it that you say that a judge, in bringing down a sentence, looks on protection of public only as a tool, not as a primary consideration, and that rehabilitation is a guiding principle, but is only to be studied by another

[*Translation*]

Si nos propositions étaient adoptées, je pense qu'en expliquant au public ce qu'elles signifient, il faudrait dire que c'est quelque chose de nouveau. Je pense qu'il serait important de vous donner une très brève description du résultat net. Le public veut savoir si cela signifie que ceux qui commettent des agressions sexuelles vont être plus ou moins punis. La réponse est qu'ils vont être plus punis. Cela veut-il dire que ceux qui commettent des homicides involontaires vont être plus punis et...

M. Horner: Voyez-vous des effets négatifs? L'esprit criminel pourrait... Vous l'avez étudié et vous savez qu'il fonctionne de façon étrange. Quelqu'un pourrait interpréter ces lignes directrices en se disant que, s'il se lance dans la tapisserie, et qu'il n'a pas d'infraction, il va probablement être condamné à faire du travail communautaire s'il se fait prendre. S'il ne se fait pas prendre, il s'en est sauvé. En tant que criminologue, pensez-vous que cela pourrait pousser quelqu'un qui ne l'aurait pas fait auparavant à commettre des infractions contre les biens?

M. Doob: Je pense que, quand on parle systématiquement aux accusés ou aux délinquants, chose qui ressort, c'est qu'aucun d'eux ne croyait jamais qu'il allait être pris. Ils ont pu de ne pas avoir été pris par le passé, mais ils ne commettent pas leurs crimes en pensant être pris.

M. Horner: Ils peuvent dire qu'ils ne vont pas se faire prendre, mais, s'ils se font prendre, ils vont simplement être condamnés à 50 heures de travail communautaire. Ils ne vont pas être incarcérés. Cela va-t-il avoir un effet négatif?

M. Doob: Cela dépend des circonstances. Si c'était une infraction mineure contre les biens, ils pourraient consulter les lignes directrices et dire que vous avez raison. Une première infraction de vol simple ne va pas occasionner l'incarcération. Par contre, si c'était une infraction très grave ou que la personne ait un dossier criminel, la présomption est différente. Je pense qu'il faut voir jusqu'à quel point c'est différent. A l'heure actuelle, c'est une lotterie. L'accusé ne sait pas s'il va être incarcéré. Si certaines peines vont être réduites, le public va être beaucoup plus au courant qu'à l'heure actuelle.

La plupart des gens savent probablement que la plupart des voleurs à l'étalage ne vont pas en prison. Le vol à l'étalage est un problème grave. Je ne veux pas en minimiser la gravité, mais je ne pense tout de même pas que les gens le font en se disant qu'ils ne vont recevoir qu'une amende de 200$ ou quelque chose du genre.

M. Horner: J'aimerais parler d'un autre domaine et, si la prémisse de la question est fausse, vous voudrez bien me le dire. Vous dites bien qu'un juge, en imposant une peine, considère la protection du public seulement comme un outil, pas comme un facteur primaire, et que la réadaptation est un principe directeur, mais ne doit être

[*Texte*]

part of the criminal justice system. I do not see how a judge can come down with a fair sentence without taking into consideration in his own mind the possibilities of rehabilitation. Am I correct in the assumptions I have made?

• 1130

Prof. Doob: I think we said that rehabilitation should not be the guiding principle, the major principle. What we did say, however, is that in making certain kinds of decisions, a judge might well take rehabilitation into consideration. The easiest example to use is a choice among community sanctions, a choice among sanctions that take place in the community.

The judge might well say here are equivalently serious or severe non-custodial sanctions, a fine of this amount, or community-service order, or some other term of probation—these are all roughly the same in terms of severity of the particular disposition—now what I am going to address myself to is which of these will help rehabilitate the person most. Certainly at that level, the judge is going to take it into consideration, in fact is encouraged to take it into consideration by our full statement of principles.

We felt the problem with the judge going further in taking protection of the public as the guiding principle was that the judge really does not have the power at that stage, or the ability to protect the public. We do not know enough to tell the judge what to do to protect the public from somebody who is shoplifting, or has broken into a house, or whatever. What is the judge supposed to choose? One of the problems is the protection of the public gets equated in everybody's mind to incarceration, and therefore we have the problem we do at the moment, which is incarcerations being used indiscriminately and sometimes not for the people who all of us sitting around this table would probably agree should go in, because the judge is taking another route to protect the public.

Mr. Horner: Let me ask you a question concerning the permanent sentencing commission. You say that the guidelines are not to be legislated. They are to be used as guidelines for the judges. I am not a lawyer. However, if a sentence is given above the guidelines or below the guidelines, can the defence or the prosecuting attorneys go the permanent sentencing commission and ask should they be appealing this? Is this the purpose that you see them having?

Judge Archambault: No, I do not think so. I think as to whether or not there is going to be an appeal on an individual case will depend on the parties, but what the permanent sentencing commission will do is monitor all these cases. All of a sudden we will realize that for one particular guideline, we are getting to the point where there are, let us say, 60% departures, so that should raise the red flag. Maybe there is something wrong with this

[*Traduction*]

étudiée que par un autre élément du service de justice criminelle. Je ne vois pas comment un juge peut imposer une peine juste sans tenir compte dans son esprit des possibilités de réadaptation. Mes suppositions sont-elles justes?

M. Doob: Je pense que nous avons dit que la réadaptation ne devrait pas être le principe directeur, le grand principe. Ce que nous avons dit, cependant, c'est qu'en rendant certains genres de décisions, un juge pourrait très bien tenir compte des possibilités de réadaptation. L'exemple le plus facile est le choix entre des peines communautaires, le choix entre des peines à servir dans la communauté.

Le juge pourrait très bien envisager des peines autres que d'emprisonnement aussi sévères les unes que les autres, comme une amende d'un certain montant, une certaine quantité de travail communautaire ou quelque autre condition de probation, toutes des sentences à peu près équivalentes, et décider laquelle va le plus aider à la réadaptation de l'individu. Le juge va certainement en tenir compte à ce niveau-là et est en fait encouragé à le faire par notre pleine déclaration de principes.

Nous croyons que le problème dans les cas où le juge irait plus loin et ferait de la protection du public le principe directeur était que le juge n'a pas vraiment le pouvoir à cette étape ou la capacité de protéger le public. Nous n'en savons pas assez pour dire au juge quoi faire pour protéger le public contre quelqu'un qui fait du vol à l'étalage ou qui s'est introduit dans une maison par effraction, et ainsi de suite. Quel choix le juge est-il censé faire? Un des problèmes, c'est que tout le monde pense que l'incarcération est la façon de protéger le public et c'est là la raison du problème que nous connaissons à l'heure actuelle, à savoir le recours à l'incarcération sans distinction et souvent pas pour ceux qui devraient probablement être incarcérés parce que le juge essaie de protéger le public d'une autre façon.

M. Horner: J'aimerais vous poser une question au sujet de la Commission permanente des sentences. Vous dites que les principes directeurs ne devraient pas être légiférés. Ce sont des principes dont devraient se servir les juges. Je ne suis pas avocat. Toutefois, si une peine supérieure ou inférieure aux principes directeurs est imposée, les procureurs de la défense ou de la poursuite peuvent-ils s'adresser à la Commission permanente des sentences pour lui demander s'ils devraient en appeler? Est-ce le but que vous leur voyez?

M. le juge Archambault: Non, je ne le pense pas. Je pense que la décision de faire ou non appel va dépendre des parties, mais la Commission permanente des sentences va surveiller tous ces cas. Elle pourrait se rendre compte tout à coup que, dans le cas d'un certain principe directeur, les décisions rendues s'en écartent dans 60 p. 100 des cas et qu'il faut sonner l'alarme. Peut-être faut-il modifier un principe directeur auquel on ne se conforme

[*Text*]

guideline if people have to depart from it more often than not. The advantage of having the commission there is that they will be able to keep the guidelines more up to date, and have them revised on a timely basis.

Mr. Horner: That is the sole purpose of the sentencing commission.

Judge Archambault: Yes, and also, once the guidelines are devised the permanent sentencing commission submits them to Parliament for what we call tacit approval as a package. It means that unless they are rejected within a period of 90 days they become the guidelines for application.

Parliament would have the option of rejecting the package, sending it back to the commission with their advice that certain things should be adjusted; but it was not intended that Parliament debate every single guideline. It is still between what has traditionally been the role of judges and that of Parliament.

• 1135

Mr. Justice Bisson: To be clear, the effect will be as it is legislated. There will be no affirmative legislation with all the process you know well, of course. There will be a process by negative resolution. If there is no negative resolution, the end result will just be the same; that is, the presumptive guideline will apply until such time as a new resolution is brought in to modify them or to amend them.

Mr. Horner: After a year and a half of study, you learned gentlemen have come up with a very fine report. I take it you would like us to take your report, to say it is superb and to recommend that it—

Mr. Nicholson: Just put our names on the front on a blue cover.

Mr. Horner: Is that what you would like to see?

Judge Archambault: I suppose in the best of all worlds we might be naive enough to hope that. No, I think we set about to try to come up not only with proposals of reform but also with proposals of reform that had a good potential for enforceability and implementation. I think it is wishful thinking that everything is going to be adopted holus-bolus. We hope that this report will serve as a very basic document for the study and consideration of all these questions and that in the final analysis it will be very influential in whatever dispositions are taken by Parliament.

Mr. Horner: We do not have a year and a half left to study this.

Judge Archambault: It is all there.

Prof. Doob: The other thing to remember is that there is a lot of work left to be done. In terms of implementation, we have emphasized today and elsewhere that it is important to consider it is an integrated package. Part of the integrated package is the guidelines. We have

[*Translation*]

pas plus souvent qu'autrement. L'avantage de la commission sera de garder les principes directeurs plus à jour et de les faire réviser de temps à autre.

M. Horner: C'est le seul but de la Commission des sentences.

M. le juge Archambault: Oui, et aussi, une fois que les lignes directrices auront été établies, la Commission permanente des sentences les soumettra au Parlement pour approbation tacite. Cela veut dire qu'à moins qu'elles soient rejetées dans les 90 jours, elles deviendront les lignes directrices en vigueur.

Le Parlement aurait l'option de les rejeter, de les renvoyer à la commission en recommandant certains changements, mais l'intention n'était pas de faire étudier chaque ligne directrice par le Parlement. C'est encore entre ce qui a été traditionnellement le rôle des juges et celui du Parlement.

M. le juge Bisson: Elles entreront en vigueur au fur et à mesure qu'elles seront légiférées. Ce ne sera pas une résolution affirmative avec tout le processus que vous connaissez bien, évidemment. Ce sera fait par résolution négative. S'il n'y a pas de résolution négative, le résultat final sera exactement le même; la ligne directrice présomptive s'appliquera jusqu'à ce qu'une nouvelle résolution la modifiant ait été adoptée.

M. Horner: Après un an et demi d'études, vous avez produit un très beau rapport. J'imagine que vous aimeriez nous voir dire que c'est un rapport magnifique et recommander qu'il. . .

M. Nicholson: Incrivez simplement nos noms sur une couverture bleue.

M. Horner: Est-ce ce que vous aimeriez nous voir faire?

M. le juge Archambault: J'imagine que dans le meilleur des mondes nous pourrions être assez naïfs pour l'espérer. Non, je pense que nous avons essayé de formuler les propositions de réforme qui avaient de bonnes chances d'être appliquées et mises en oeuvre. Je pense qu'il ne serait pas réaliste de penser que tout va être adopté tout simplement. Nous espérons que ce rapport servira de document de base pour l'étude de toutes ces questions et qu'en fin de compte il aidera beaucoup aux décisions que prendra le Parlement.

M. Horner: Nous n'avons pas un an et demi pour l'étudier.

M. le juge Archambault: Tout est là.

M. Doob: L'autre chose dont il faut se rappeler, c'est qu'il reste beaucoup de travail à faire. Sur la question de la mise en oeuvre, nous avons répété aujourd'hui qu'il est important de le considérer dans son ensemble. Les lignes directrices en font partie. Le rapport renferme une demi-

[*Texte*]

half a dozen prototype guidelines in the report. There are 350 more offences to go. There is a lot of work. If this were implemented today like emergency legislation, then there would be months if not years of work to do in order to get everything in place to make the change. There is an enormous amount of work to be done in setting up the details of the scheme.

The Chairman: Can I ask you to elaborate a little on your recommendation relating to day parole? As I understand it, an offender would be eligible after serving two-thirds of his or her sentence. Who would make the decision on day parole? Presumably, it would be the correctional service people. What criteria would be used?

Prof. Doob: We used the term "day release". The idea of it was to maintain what we saw as an essential positive feature of the gradual release system of parole and at the same time to have it essentially be as close to automatic as one could. The idea was that a person would not be released completely onto the street, but released to reintegrate himself into the community during the day and to be back in whatever facility at night, unless a decision had been made that the person was not going to be released on remission.

The purpose was to allow a reintegration for all offenders. At the moment, the difficulty is that the paroling authorities by their own criteria really are required not to give gradual release to those people whom they think are the most dangerous kind of offenders. We are suggesting to allow gradual release to increase the possibility that the person will be back in the community and will have some way of caring for himself.

Essentially we are seeing this as something that would almost always happen. There is an important problem having to do with facilities. We did not absolutely say it should happen in all cases. I think our wording is something like "shall be eligible for". Obviously you cannot release a person for a day if there are no facilities to hold him. However, the decision would be effectively administrative at the prison level.

• 1140

The Chairman: Is it day release in the true sense of the word, going back to the institution from which he is released or a halfway house?

Prof. Doob: It is an institution.

The Chairman: You do not have a halfway house model in mind.

Prof. Doob: It could be a halfway house model. I think our feeling was that you do not simply release people back into the community in the place where they happen to be serving time. Kingston would have a lot of people on day release and that was not our intent. They would be

[*Traduction*]

douzaine de lignes directrices types. Il reste encore 350 autres infractions. Il y a beaucoup de travail. Si cela devait être mis en oeuvre aujourd'hui dans le cadre d'une mesure législative d'urgence, il faudrait des mois, sinon des années, de travail avant d'avoir tout mis en place pour faire le changement. Il y a énormément de travail à faire pour établir les détails du programme.

Le président: J'aimerais vous poser une question au sujet de votre recommandation concernant les libérations conditionnelles de jour. Je crois qu'un délinquant serait admissible après avoir servi les deux tiers de sa peine. Qui prendrait la décision de le libérer de jour? J'imagine que ce seraient les gens du service correctionnel. Quels critères utiliseraient-ils?

M. Doob: Nous avons parlé de libération conditionnelle de jour. Nous voulions maintenir ce que nous considérions comme un élément positif essentiel du régime de libération conditionnelle graduelle tout en la rapprochant essentiellement de l'examen automatique autant que possible. L'idée était de ne pas libérer entièrement une personne, mais de la libérer de façon à lui permettre de se réintégrer dans la communauté pendant le jour et de revenir à l'établissement le soir à moins que la décision ait été prise de ne pas la libérer dans le cadre de la réduction de peine.

Le but était de permettre à tous les délinquants de se réintégrer. À l'heure actuelle, le problème est que les autorités chargées des libérations conditionnelles sont en fait tenues de par leurs propres critères de ne pas accorder la mise en liberté graduelle à ceux qu'elles considèrent comme le genre de délinquants les plus dangereux. Nous proposons de permettre la mise en liberté graduelle pour augmenter la possibilité de réintégration dans la communauté et de subvention à ses besoins.

Essentiellement, ce serait quelque chose qui arriverait presque toujours. Il y a un problème important au niveau des installations. Nous n'avons pas dit absolument qu'il devrait en être ainsi dans tous les cas. Nous avons parlé d'admissibilité. On ne peut manifestement pas libérer quelqu'un pour un jour s'il n'y a pas d'installations pour l'accueillir. Toutefois, c'est une décision qui serait en fait prise par l'administration de la prison.

Le président: Est-ce une libération conditionnelle de jour au vrai sens du mot, le détenu étant obligé de retourner à l'établissement où il a été libéré ou à une maison de transition?

M. Doob: C'est un établissement.

Le président: Cela ne s'appliquerait pas aux maisons de transition.

M. Doob: Ce pourrait être une maison de transition. Je crois que nous estimions qu'il ne fallait pas libérer les gens dans la communauté où ils purgent leur peine. Kingston aurait beaucoup de gens en libération conditionnelle de jour et ce n'était pas ce que nous

[*Text*]

released, but would be back in a custodial setting in the evening.

The Chairman: In the opening statement I think Dr. Brodeur's said that the decision would be made on the basis of the offender's behaviour in prison and not on information already taken into account by the judge at the time of sentencing. I wonder if you could explain that.

Prof. Doob: Part of the difficulty with parole is that if you look at the criteria at the moment, there are a number of principles they are supposed to be following. The major one both in the act and in their discussion of it has to do with the dangerousness of the person and the likelihood of them committing further offences. The problem is that the information on which one can best predict it is information available to the judge at sentencing time, namely how serious a person's record is for criminal offences, what kind of criminal offences, what the particular offence is and how old the person is. All that information is available at sentencing time.

Under the present system it would be a rare judge who does not take into account what the person has done, his record and his age. Legitimately under the present law, the paroling authorities look at this person. They say that he has recommitted offences as soon as he had the opportunity. What is the point of releasing him? They could look at the person and say that this is his first time in. He is of a certain age and his offence is not violent. Therefore they will release them.

The information the sentencing judge is taking into account is very much the same as the paroling authorities must take into account at the moment. It seem to us us that it is another case where you have undermined the principle of proportionality by having the judge do it at one point and somebody else do it later.

Day day release essentially occurs at the two-thirds point of the sentence. It was our way of recommending some form of reintegration for all people. It was not seen as an elaborate discretionary decision on the part of paroling authorities, the way parole is or the way day parole is at the moment.

The Chairman: It is a bit of a compromise between parole and what you are suggesting.

Prof. Doob: We saw it as a way of accomplishing a particular goal. I feel there might be other ways of accomplishing that particular goal so it is at the two-thirds point. Exactly what the form of release is, whether it is during the day or another way, is not so important. If we believe that reintegration is an important goal and that when a person has been in for a long period of time, there is a need for reintegration, we should do it, but we should do it in a way which does not undermine the sentence.

[*Translation*]

voulions faire. Ils seraient libérés, mais retourneraient à un endroit de détention le soir.

Le président: Dans la déclaration d'ouverture, je pense que M. Brodeur a dit que la décision serait prise en fonction de la conduite du délinquant en prison et non en se fondant sur les renseignements dont le juge a déjà tenu compte au moment de la sentence. Pourriez-vous m'expliquer cela?

M. Doob: Une partie du problème avec les libérations conditionnelles, c'est que, si on regarde les critères à l'heure actuelle, ils sont obligés de suivre un certain nombre de principes. Le plus important est qu'il faut voir tant dans la décision que dans la discussion préalable si la personne est dangereuse et quelles sont les chances qu'elle commette d'autres infractions. Les renseignements sur lesquels ils doivent se fonder sont ceux qui étaient disponibles au juge au moment de la sentence, à savoir le nombre d'infractions criminelles au dossier, le genre d'infractions criminelles, l'infraction en particulier et l'âge de la personne. Tous ces renseignements sont disponibles au moment de la sentence.

Dans le système actuel, il serait rare qu'un juge ne tienne pas compte de ce que la personne a fait, de son dossier et de son âge. Légitimement, dans le système actuel, les autorités chargées des mises en liberté conditionnelle étudient le cas d'une personne, déterminent qu'il a recommis des infractions dès qu'il en a eu la chance, donc à quoi bon le libérer? Elles pourraient considérer que c'est sa première incarcération, qu'il a un certain âge et que son infraction n'était pas violente et décider de le libérer.

A l'heure actuelle, les renseignements dont le juge disposait au moment de la sentence sont pas mal les mêmes que ceux dont doivent tenir compte les autorités chargées des libérations conditionnelles. Cela nous semble aller à l'encontre du principe de proportionnalité en faisant répéter une même étape.

Les libérations conditionnelles de jour arrivent essentiellement aux deux tiers de la peine. C'est une autre façon de recommander une certaine forme de réintégration pour tous les détenus. Nous n'y voyions pas une décision discrétionnaire élaborée de la part des autorités chargées des libérations conditionnelles, la façon dont les libérations conditionnelles ou les libérations conditionnelles de jour se passent à l'heure actuelle.

Le président: C'est un peu un compromis entre les libérations conditionnelles de jour et ce que vous proposez.

M. Doob: Nous y avons vu une façon de réaliser un certain objectif. Il pourrait y avoir d'autres façons de faire la même chose et c'est donc aux deux tiers. La forme exacte de la libération, de jour ou autrement, n'est pas tellement importante. Si nous croyons que la réintégration est un objectif important et que, quand une personne a été incarcérée pendant une longue période, il faut qu'elle se réintègre, nous devrions le faire mais d'une façon qui ne mine pas la sentence. Le principe existe et

[*Texte*]

The principle is there and we have proposed a system for dealing with it. It is important that it be understandable, predictable, and there for all inmates.

• 1145

The Chairman: How does this tie in with remission? Does it mean that if remission will generally be available at the three-quarters stage, this day release would be in effect only between the two-thirds and three-quarters stages? Is that correct?

Prof. Doob: Yes.

Mr. Lawrence: I apologize; I have another important meeting I have to get to by noon, so I may just drop this on you and then rush out before you answer it.

Mr. Nicholson: Do you mean it is going to take you 15 minutes to ask this question?

Mr. Lawrence: No, but it is going to take me a quarter of an hour to get there. You may answer it today or maybe even later on.

First of all, is the commission functus now?

Judge Archambault: Oh, yes, for the past year, I think.

Mr. Lawrence: That is too bad, because I was hoping we might have the advantage of a little hindsight from you. I know from sad experience that reports always generate criticism and sometimes criticisms are valid. I was just wondering whether any of you have had any second thoughts about some of the aspects you have come up with.

I am disappointed in the report in two areas, which perhaps are not very essential. By saying this, I do not mean to indicate that I do not think it is a good report. I think it is an excellent report. It is a very great help and it helps to goad us into thinking about things we have not thought about before.

I am just worried about two aspects. Regarding the whole question of plea bargaining, I know the attitude collectively of judges in respect of plea bargaining and how they are not enthused about it, to put it mildly. If you get to Toronto City Hall courts, or, I would imagine—I have never done it yet—if you go into this new fortress down the street here, with the backlog of cases, the pressure on the Crown attorneys and the pressure on the judges and the whole court system in trying to clear up backlogs, which they never seem to do, are such that it would be a very easy way out to rely on deals being made between the Crown attorney and the defence.

Human nature being what it is, I am sure that even though the judges may say they do not like the system of plea bargaining, nevertheless it is there. I suspect we are going to see a great deal more of it as time goes on and the pressures increase. Does plea bargaining not destroy a lot of the principles we are looking for to be enshrined in

[*Traduction*]

nous avons proposé un système pour en tenir compte. Il est important qu'il soit facile à comprendre, à prédire, et que tous les détenus y aient accès.

Le président: Comment cela se rattache-t-il à la notion de remise? Est-ce à dire que, si la remise est possible une fois les trois quarts de la peine purgés, cette libération de jour ne s'appliquerait que pour la période entre les deux tiers et les trois quarts de la peine, n'est-ce-pas?

M. Doob: oui.

M. Lawrence: Je vous prie de m'excuser, mais je dois me rendre à une autre importante réunion à midi, de sorte que j'aimerais juste poser ma question, car je devrai partir avant que vous n'y répondiez.

M. Nicholson: Voulez-vous dire qu'il vous faudra quinze minutes pour poser la question?

M. Lawrence: Non, mais il me faudra un quart d'heure pour me rendre à l'autre réunion. Vous pouvez répondre aujourd'hui ou peut-être même plus tard.

Premièrement, la Commission est-elle désormais dessaisie?

M. le juge Archambault: Oui, elle l'est depuis un an, je pense.

M. Lawrence: C'est dommage, car j'espérais que vous auriez pu nous faire profiter davantage d'un peu de recul. Je sais malheureusement par expérience que les rapports sont toujours critiqués et que les critiques sont parfois valables. Je me demandais simplement si vous aviez eu des doutes sur certains des aspects que vous avez soulevés.

Le rapport me déçoit sur deux aspects qui ne sont peut-être pas essentiels. Et quand je dis cela, je ne veux pas donner l'impression que le rapport est mauvais, car je crois qu'il est excellent. Il nous est très utile et il nous pousse à réfléchir à des questions auxquelles nous n'avions jamais réfléchi auparavant.

Pourtant, il m'inquiète sous deux aspects. Au sujet des négociations de plaidoyer, je sais que, collectivement, les juges ne prisent guère cette méthode, c'est le moins qu'on puisse dire. Au Palais de justice de Toronto ou, j'imagine, car je n'y suis pas encore allé, à la nouvelle forteresse de la rue Elgin, l'arriéré des affaires en instance est tel que les procureurs de la Couronne et les juges, et même tout l'appareil judiciaire font l'objet de telles pressions afin d'arriver à se débarrasser de l'arriéré, sans jamais sembler y arriver, qu'il serait vraiment très facile d'avoir recours à l'expédient des ententes entre les procureurs de la Couronne et de la défense.

La nature humaine étant ce qu'elle est, je suis sûr que, même si les juges disent tout haut qu'ils n'aiment pas le système de négociation de plaidoyer, il est là pour rester. J'ai bien l'impression qu'il sévira davantage encore avec le temps, à mesure que les pressions se feront plus fortes. La négociation de plaidoyer n'infirme-t-elle pas beaucoup des

[*Text*]

the system somehow or other? I do not know. I would just like to see more comment by informed, experienced and knowledgeable people like yourselves than what you have said. I have read what you have said about plea bargaining but I would like to see it expanded a little bit more on just how the whole concept of plea bargaining is going to fit in.

The second general criticism that I have concerns the whole question of victim impact statements, the whole concept of the use of the victim's comments, what we do with it, how it accompanies the file of the inmate as time goes on, what it can be used for beyond the sentencing thing, and how we incorporate it into the system or at least an opportunity for the victim to have some meaningful input into the whole system.

Again, I have read what you have said and again I do not think you deal with it as comprehensively as perhaps you might have. As a politician involved in the criminal justice system, I find myself more and more under pressure to allow this type of thing. I know you have said that you think as far as court appearances are concerned, the Crown attorney should be... The effect of it, in any event, as I read your recommendations—I hope I am not misinterpreting them—is that you do not feel the victim should be represented by another counsel in court. It should be the Crown attorney or the prosecutor who should be able to deal with that.

• 1150

Again, I think this is another area where there is going to be an expansion by Parliament of what should be done, and I think this committee is very interested in this whole concept. We are going to want to make recommendations about the mandatory use of VISs in the system, especially at sentencing time and what happens to them later.

If the commission was not functus, I just wish we could have the collective view of the commission. If we cannot have that, maybe at some future time if some of you want to give us the benefit of your views, I for one would certainly appreciate it.

A final criticism, again, and that is the pressure is on us to outline in more detail than has been done in the past... from a legislator's point of view of just limiting the discretion, in most cases, of the judge as far as sentencing is concerned. As part of this, of course, you come along and you hammer away at the maximum sentences and how nobody pays any attention to them anyway and they should be reduced. Then at the same time you come along and say that the minimum sentences should be done away with in those few cases left in the code where there is a minimum sentence.

[*Translation*]

principes que nous essayons de faire incorporer dans l'appareil judiciaire, d'une façon ou d'une autre? Je ne le sais pas. Je voudrais juste obtenir des éclaircissements de gens informés, expérimentés et compétents, comme vous, sur ce que vous avez dit. J'ai lu ce que vous avez écrit sur la négociation de plaidoyer, mais j'aimerais que vous élaboriez un peu plus sur la façon dont cette notion sera intégrée dans notre système.

Ma deuxième critique d'ordre général porte sur l'ensemble de la question des rapports des victimes, du concept de l'utilisation des commentaires des victimes, de ce que nous en faisons, de la façon dont ils seront joints au dossier du détenu et de leur utilisation éventuelle, au-delà de la sentence elle-même et aussi, de la façon de les incorporer dans notre appareil judiciaire, ou, à tout le moins, de donner à la victime la possibilité d'influer sur le fonctionnement de cet appareil.

Sur ce point-là aussi, j'ai lu ce que vous avez écrit et, là encore, je ne pense que vous en ayez traité de façon aussi complète que vous auriez pu le faire. A titre de politicien qui s'intéresse au système de justice criminelle, on m'a fait subir de plus en plus de pressions pour m'amener à autoriser ce genre de choses. Je sais que vous avez écrit qu'aux audiences, le procureur de la Couronne devrait être... Quand je lis vos recommandations, cela signifierait—et j'espère que mon interprétation est la bonne—qu'à votre avis, la victime ne devrait pas être représentée en cour par son propre avocat, mais que le procureur de la Couronne, c'est-à-dire de la poursuite devrait être en mesure de le faire.

Là encore, je pense qu'il s'agit d'un secteur où le Parlement élaborera sur ce qu'il faudrait faire et je pense que notre Comité s'intéresse beaucoup à toute cette question. Nous allons vouloir faire des recommandations sur l'utilisation obligatoire des rapports des victimes dans l'appareil judiciaire, particulièrement au moment de la détermination de la peine et par la suite.

Si la Commission n'était pas dessaisie, j'aurais bien voulu avoir son opinion collective. Si nous ne pouvons pas l'avoir et si certains d'entre vous étaient plus tard disposés à nous donner leur opinion, je compterais certainement parmi ceux qui seraient contents de l'entendre.

J'ai une dernière critique à vous faire, et ma critique est fondée sur le fait que nous sommes très conscients de la lourde tâche qui nous incombe de préciser de façon plus détaillée qu'auparavant... c'est-à-dire, du point de vue du législateur, de limiter dans la plupart des cas la discrétion du juge pour la détermination de la peine. Dans ce contexte, bien entendu, vous vous attaquez aux peines maximales, en disant que personne ne s'en occupe de toute façon et qu'il faudrait les réduire. Du même souffle, vous déclarez qu'il faudrait renoncer aux peines minimales dans les quelques cas où le Code prévoit encore une peine minimale.

[*Texte*]

My feeling is—and perhaps it is a very shallow feeling—that the public again feels that in some of these cases there should not be room for an absolute. Where there is a plea of guilty or where there is a finding of guilty, there should not be room for an absolute or conditional discharge, let us say, in some of these really violent offences against the person. It seems to me you are being a little contradictory on the face of it by saying narrow this down, but remove one end of it—if I can put it to you that crudely.

Judge Archambault: Let me just react to that last point. Suggesting that there be a removal of minimum sentences is predicated on the fact that there would be guidelines because we feel that guidelines could accomplish the same thing as minimum sentences and yet allow an out in a proper case.

Mr. Lawrence: Wait a minute. Are you saying that in our guidelines we should put in minimums?

Judge Archambault: No, not minimums, but you would say the normal sentence for this offence is—

Mr. Horner: Two to four years.

Judge Archambault: Yes. Now that guideline may be a minimum. All things being equal, that is what you impose. This is happening now, for example, with impaired driving. The minimum is $300, but the fines being imposed by the courts are more likely to be $500, because that is the informal guideline floating around. So the $300 is not really needed, because it is being exceeded.

It is the same with the seven-year minimum. It is bad because it works real hardships in some cases, but on the other hand in real serious cases of trafficking or importing, the courts are giving 14 or 15 years. So what we are saying is the guidelines can indicate the proper sentence and yet at the same time leave an out where necessary.

Mr. Lawrence: I am sorry, Mr. Chairman, I have to go. I shall read with interest what you are going to say in my absence.

The Chairman: Fine. In that regard, Your Honour, I think we have two alternatives here. The researchers also have a number of questions. Perhaps what we should do is have those questions read into the record, and if it is possible for you to respond in writing to those questions and to the other two posed by Mr. Lawrence before he left, that might be one way of proceeding. Alternatively, you can try to deal quickly with Mr. Lawrence's other two questions and then deal with these others in writing. It is up to you.

[*Traduction*]

J'ai l'impression—une impression qui n'est peut-être pas très profonde—que le public pense que la libération inconditionnelle ne devrait pas avoir sa place dans certains de ces cas. Et quand l'accusé plaide coupable ou qu'il est jugé coupable, il ne devrait pas être possible pour lui d'obtenir une libération inconditionnelle ou conditionnelle, mettons, dans les cas de crimes très violents contre la personne. J'ai l'impression que vous semblez vous contredire en disant qu'il faut réduire la fourchette des peines, mais d'un côté seulement, si je peux m'exprimer de façon aussi grossière.

M. le juge Archambault: Permmettez-moi d'intervenir sur ce dernier point. Si nous déclarons qu'il faudrait éliminer les peines minimales, c'est qu'il y aurait des lignes directrices, parce que nous croyons que les lignes directrices auraient le même effet que les peines minimales, tout en n'étant pas obligatoires le cas échéant.

M. Lawrence: Un instant. Êtes-vous en train de dire que nous devrions prévoir des peines minimales dans nos lignes directrices?

M. le juge Archambault: Non, pas des peines minimales, mais vous pourriez dire que la peine normale pour telle infraction est. . .

M. Horner: De deux à quatre ans.

M. le juge Archambault: Oui. Cette ligne directrice peut être considérée comme l'énoncé d'une peine minimale. Toutes choses égales d'ailleurs, c'est la peine qu'on impose. C'est ce qui se passe actuellement, par exemple, dans le cas de la conduite en état d'ébriété. L'amende minimale est de 300$, mais les tribunaux tendent à imposer des amendes de 500$, parce que c'est le montant dont il est question dans la ligne directrice officieuse d'aujourd'hui. Autrement dit, l'amende minimale de 300$ n'est pas vraiment nécessaire, parce que les tribunaux en imposent une plus lourde.

C'est la même chose pour la peine minimale de sept ans d'emprisonnement. La peine minimale est regrettable, parce qu'elle a des effets vraiment très durs dans certains cas, mais, par ailleurs, dans les cas très graves de trafic ou d'importation, les tribunaux condamnent à des peines de 14 ou 15 ans. Autrement dit, les lignes directrices peuvent prévoir une peine appropriée, tout en laissant au juge la possibilité d'imposer une sentence moins lourde au besoin.

M. Lawrence: Je regrette, monsieur le président, mais je dois partir. Je lirai avec intérêt ce que vous allez dire en mon absence.

Le président: Très bien. À cet égard, Votre Honneur, je crois que nous avons deux possibilités. Les recherchistes ont aussi quelques questions à poser. Peut-être devrions nous leur faire poser ces questions pour qu'elles figurent au procès-verbal, de façon que vous puissiez y répondre par écrit, si possible, en répondant aussi aux deux autres questions que M. Lawrence a posées avant de partir. Vous pourriez aussi esayer de répondre rapidement à ces deux autres questions, et puis répondre par écrit à celles des recherchistes. Vous avez le choix.

[*Text*]

• 1155

Prof. Doob: Let me try to give an approach to answering both of Mr. Lawrence's questions. The plea-bargaining issue is obviously a very difficult one, and I do not want to pretend it is not. I do not want to pretend we went as far as one could. Part of the problem is obviously you are getting into federal-provincial problems, and I think we were a little bit reluctant to push too far into provincial jurisdiction.

We did recommend that there be policy guidelines on plea bargaining and that mechanism be developed whereby the Crown would have to justify in open court a plea-bargaining agreement. Our feeling was that the important part about plea bargaining is not so much that an agreement has come before an agreement has been arrived at to plead guilty, but rather that when the harm done by the offender does not get communicated in open court and then is not sentenced. It is of less concern to us that the person is actually pleading guilty than that there is a distortion in the case before the court, and what we have recommended in chapter 13 is that a procedure be developed such that you do not undermine the sentencing process.

It is easy to recommend that somebody else develop a procedure, but because of the issue of provincial jurisdiction we felt this was an area that needed to be worked on, but not necessarily by us. Among other things, I think we felt we were not necessarily the best group to be developing those things. My understanding is that the Law Reform Commission has been working on this area, and will be reporting to you relatively soon.

The second issue has to do with victim impact statements. It is true we did not suggest a change in the current practice whereby the parties in court are Her Majesty and the accused. But what we did recommend is, and I think it follows from our principles, that the impact on the victim should be taken into account, because that is what we are talking about. We are talking about the harm the accused person, the offender has done, so that our recommendations again have to do with the information about the impact on the victim being brought into court. I will not spend the time at this point, but there are some recommendations that deal with this in chapter 13.

Recommendation 13.2, for example, says the commission recommends that where possible, with prior acceptance of a plea negotiation, Crown counsel be required to accept and consider a statement of facts of the offence and its impact on the victim.

[*Translation*]

M. Doob: Permettez-moi d'essayer de répondre aux deux questions de M. Lawrence. Le problème de la négociation de plaidoyers est manifestement très délicat et je n'ai pas l'intention de prétendre qu'il en est autrement. Je ne veux pas prétendre non plus que nous sommes allés aussi loin que nous l'aurions pu. Une partie du problème est due au fait qu'on touche manifestement à des questions fédérales-provinciales et je pense que nous étions pour le moins réticents à nous engager trop loin dans un domaine de compétence provinciale.

Pourtant, nous avons recommandé qu'on adopte des lignes directrices sur les principes de la négociation de plaidoyer et qu'un mécanisme soit mis au point pour que la Couronne soit tenue de justifier en audience publique les ententes conclues à la suite de négociations de ce genre. Nous pensions que le problème de la négociation de plaidoyer ne réside pas tant dans le fait que les parties se soient entendues avant que l'accusé ait décidé de plaider coupable, mais bien dans celui que le mal qu'a causé le prévenu n'est pas révélé en audience publique ni n'est sanctionné. Que quelqu'un plaide coupable est moins important à nos yeux que la distortion de l'affaire présentée au tribunal, et ce que nous avons recommandé au chapitre 13 de notre rapport, c'est l'adoption d'une procédure qui nous permettrait d'éviter que le processus de détermination de la peine soit sapé.

Il est facile de recommander que quelqu'un d'autre mette une procédure au point, mais, en raison du problème de la compétence provinciale, nous croyions que c'était un secteur auquel il fallait que quelqu'un s'attaque, sans que ce quelqu'un soit nécessairement nous-même. Je pense qu'il nous semblait notamment que nous n'étions pas nécessairement le groupe idéal pour établir une telle procédure. Je crois savoir que la Commission de réforme du droit a beaucoup travaillé dans ce secteur et qu'elle vous présentera un rapport là-dessus avant longtemps.

La seconde question soulevée par M. Lawrence a trait aux rapports des victimes. Il est vrai que nous n'avons pas proposé de changement de la pratique actuelle, où les parties au procès sont Sa Majesté et l'accusé. Néanmoins, nous avons recommandé, en respectant nos principes, que la cour devrait tenir compte de l'effet du crime sur la victime, parce que c'est de cela que nous parlons. Nous parlons du mal que l'accusé, que le prévenu a commis, de sorte que nous avons recommandé que l'effet de ses actes sur la victime soit communiqué à la cour. Je n'élaborerai pas là-dessus actuellement, mais il y a des recommandations à ce sujet au chapitre 13.

Dans notre recommandation 13.2, par exemple, nous recommandons que, dans la mesure du possible, le procureur de la Couronne soit tenu d'obtenir et de prendre en considération la version des faits de la victime et la description de ses conséquences pour elle avant d'accepter le résultat d'une négociation de plaidoyer.

[*Texte*]

There are recommendations that bring the victim in because of the victim's obviously intimate knowledge of the harm done, and under our recommendation that harm should be more salient in the decision than it is at the moment.

Judge Archambault: Regarding Mr. Lawrence's question, one of the recommendations we brought forth was for a permanent sentencing commission. We also make the point this is probably one of the first things that should be done, because not only will it hopefully eventually be needed, but could also serve as an agent to assist in the development and helping along the process of creating and implementing the changes. You might perhaps see fit to look at that, even if the whole package is not put before Parliament, to launch this commission, which I think would be of tremendous help along the way.

As a matter of fact, another recommendation made was that one of the first things it undertake would be more in-depth consideration of plea bargaining as it affects sentencing.

The Chairman: I will ask Mrs. Koehler to pose her questions. Perhaps she could follow up by letter so you do not have to write down in detail what she said, but just to get on the record the general nature of the inquiries.

Ms Marlene Koehler (Committee Researcher): There are five questions. Some of them flow a bit into the others, and some are a little distinct.

I think it would be helpful if you could explore a bit further for us what would happen if Parliament were to reject the guidelines that were to be tabled after submission from the permanent sentencing commission. Take for example the cases where there may be fairly strong lobbies with respect to one or two offence categories—it would come back to the commission. Would it be mandatory for the commission to do what Parliament requests, or would it simply reconsider, and would it be required to change its original submission?

• 1200

Secondly, following up from Mr. Horner's questions about keeping a zero balance in the prison population size, would there be any priority in the tasks to be taken on by the permanent sentencing commission? For example, your recommendations in chapter 12 with respect to sentencing alternatives call for additional funding from the federal government and the provinces to alternatives, call for certain kinds of research that will

[*Traduction*]

Nous avons fait des recommandations pour que la victime puisse intervenir, en raison de sa connaissance manifestement privilégiée du mal causé par l'accusé, compte tenu de notre recommandation selon laquelle le mal causé devrait compter pour davantage dans la décision du tribunal qu'à l'heure actuelle.

M. le juge Archambault: Pour répondre à la question de M. Lawrence, je dirai que l'une de nos recommandations portait sur la création d'une Commission permanente des sentences. Nous avons pris soin de préciser que c'est probablement là l'une des premières mesures à prendre, non seulement parce qu'une commission de ce genre deviendra sans doute nécessaire, du moins il faut l'espérer, mais aussi parce que la commission pourrait contribuer au processus de création et de mise en oeuvre des changements. Vous pourriez peut-être envisager la création de la commission, même si l'ensemble de nos recommandations ne devaient pas être communiquées au Parlement, car je pense qu'un organisme comme celui-là serait extrêmement utile à la longue.

En fait, nous avons aussi recommandé que l'une des premières mesures qu'une commission de ce genre devrait entreprendre serait une étude plus approfondie encore de l'effet de la négociation de plaidoyer sur la détermination de la peine.

Le président: Je vais demander à M^me^ Koehler de vous poser ses questions. Peut-être pourrait-elle vous les communiquer par écrit plus tard, pour que vous ne soyez pas obligé de prendre note de tout ce qu'elle dira, mais elle va lire ses questions pour que la nature de notre démarche figure au procès-verbal.

Mme Marlene Koehler (recherchiste du Comité): J'ai cinq questions. Certaines d'entre elles sont connexes et d'autres sont bien distinctes les unes des autres.

Je pense qu'il serait bon que vous élaboriez un peu, à notre intention, sur ce qui se passerait dans l'éventualité où le Parlement décidait de rejeter les lignes directrices qui sont censées être déposées après la présentation de la Commission permanente des sentences. Prenons par exemple les cas où des groupes de pression relativement puissants s'activent au sujet d'une ou deux catégories d'infractions. Ces cas-là reviendraient à la Commission. Celle-ci serait-elle tenue de faire ce que le Parlement lui ordonnerait, ou devrait-elle simplement réétudier ses positions, et serait-elle obligée de modifier sa présentation originale?

Deuxièmement, dans la ligne des questions de M. Horner, au sujet du maintien d'un taux de croissance zéro de la population carcérale, les tâches confiées à la Commission permanente des sentences feraient-elles l'objet d'un ordre de priorité quelconque? Par exemple, au chapitre 12, au sujet des sanctions communautaires, vous recommandez que le gouvernement fédéral et les provinces fournissent davantage de fonds pour faciliter

[*Text*]

relate to effectiveness of various community sanctions, or guidance for judges as to how to choose one or another. Would those matters related to alternatives be worked out before guidelines were completed, because presumably in part they would be taken into account in the guidelines.

Thirdly, it seems to me in the discussion of disparity there are two areas that we are concerned about. One is initially at sentencing we have seen through various studies that might be done with the public, with the judiciary, among ourselves, that for any particular offence and set of facts a number of people would give different sentences, because of the competing goals and views and feelings and attitudes that we now have. I think it is commonly accepted that people would like to see a more common approach, so that sort of disparity, where the facts are essentially the same, would be minimized. Of course there is discussion about the fact that this case is different from that one and that may account for disparity, and I think the role of proportionality there, the link, is very clear between the arguments you make in favour of the primary role for proportionality in dealing with the actual sentencing decision.

The second time where we see disparity or unevenness or uncertainty, of course, is in the actual time served, and in your report you explain the impact of the potential eligibility of day parole at one-sixth, or full parole at one-third, or staying until remission day. Is it so wrong to have a different set of ideas about what the important considerations are there, and might not risk be a more important consideration part way through a sentence than it may have been initially?

Connected with that, does it create such uncertainty, such lack of clarity, to have a sentencing and correctional system that clearly articulates what we consider at sentencing, what factors are important, and that we do this in a context of a process of time that includes a number of other decision points, which may be discretionary, or early release at whatever time has been agreed upon? Can that not be articulated at the time of sentencing, along with reasons, so the decision is clearer and more visible, and the meaning better understood?

Finally, with respect to proportionality, is it really our only primary value? Are we not hoping that proportionality is really much more objectively achievable than some of the other values we hold, such as

[*Translation*]

l'accès aux programmes communautaires, vous réclamez diverses recherches sur l'efficacité de ces sanctions et que les juges aient de l'information sur la façon de choisir une mesure plutôt qu'une autre. Les questions liées à ces diverses sanctions seraient-elles résolues avant que les lignes directrices soient terminées, parce qu'on peut s'attendre qu'il en soit tenu compte, du moins en partie, dans les lignes directrices?

Troisièmement, il me semble qu'en matière de disparité, deux difficultés nous préoccupent. La première, c'est qu'au prononcé de la sentence, nous avons vu, dans diverses études réalisées auprès du public, dans l'appareil judiciaire et chez nous, que, pour une infraction donnée et pour des faits donnés, différentes personnes sont susceptibles d'imposer différentes peines, étant donné que nos buts, nos opinions, nos sentiments et nos attitudes varient. Je pense qu'il est généralement connu que les gens préféreraient une approche pour ainsi dire unifiée, réduisant au minimium ce genre de disparité, quand les faits sont essentiellment les mêmes. Bien entendu, on parle beaucoup du fait que telle affaire diffère de telle autre et que cela peut expliquer la disparité des peines, et je pense que le rôle de la proportionnalité, le rapport proportionnel, est très clair dans ce cas-là entre les arguments que vous faites en faveur du rôle premier de la proportionnalité dans la détermination de la peine.

Le deuxième moment où la disparité, l'inégalité ou l'incertitude est manifeste, bien sûr, c'est dans la longueur de la peine servie. Dans votre rapport, vous expliquez l'effet de la possibilité d'être admissible à la libération sur parole de jour après avoir purgé un sixième de la peine, à la libération sur parole totale après avoir purgé un tiers de la peine ou encore à la possibilité d'être incarcéré jusqu'à la date de la remise de peine. Est-il si mauvais d'avoir différentes idées sur les considérations importantes; le risque ne pourrait-il pas être une considération plus importante après qu'une partie de la peine a été purgée qu'au départ?

À cet égard, crée-t-on une telle incertitude, un tel manque de clarté du seul fait d'avoir un système de détermination de la peine et un système correctionnel qui articulent clairement ce dont nous tenons compte quand nous déterminons la peine, qui jugent quels facteurs sont importants? Appliquons-nous ce système dans un contexte temporel comportant plusieurs autres points où il nous faut prendre des décisions parfois discrétionnaires, ou devons-nous préférer une mise en liberté anticipée au moment convenu à l'avance, quel qu'il soit? Tout cela ne pourrait-il pas être articulé au moment de la détermination de la peine, avec les raisons invoquées, pour que la décision soit plus claire et plus évidente qu'aujourd'hui et pour que sa signification soit mieux comprise?

Par ailleurs, la proportionnalité est-elle notre seule valeur primaire? N'espérons-nous pas qu'elle est beaucoup plus facile à assurer objectivement que certaines de nos autres valeurs, comme la réhabilitation, ou comme

[*Texte*]

rehabilitation, or others, and admittedly there are difficulties in all of them?

The last question is quite aside from that. Did you give any consideration to long or longish periods of probationary supervision after incarceration? Under the Criminal Code presently, there is a maximum of three years supervision, which could be added to a sentence of less than two years. In some jurisdictions they add probationary periods after longer sentences. Does this enter into anything? Is it a way of maintaining supervision where risk is difficult to determine?

• 1205

The Chairman: Thank you very much. As you can see, gentlemen, there are a number of questions. I think we could go on for at least another three-hour session. Before we conclude our hearings, we may want to have you back again to comment on some of the testimony, if you would be prepared to do so.

In any event, we certainly will be keeping in touch with you. We will follow up with these questions in writing and suggest some mutually convenient arrangements to get your answers to the clerk. At this point, suffice it to say we found this session most worthwhile. We thank you very much for coming today and also for the very important work you and your fellow commissioners did in this very seminal study. Thank you again. We look forward to your answers to those questions and perhaps to others we will be posing.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[*Traduction*]

d'autres, sachant bien qu'elles posent toutes des difficultés?

La dernière question est bien différente. Avez-vous songé à de longues ou de très longues périodes de probation sous surveillance après l'incarcération? Le Code criminel ne prévoit actuellement qu'un maximum de trois ans de surveillance qui peut s'ajouter à une peine de moins de deux ans. Dans certains instances, on ajoute des périodes de probation après des peines plus longues. Avez-vous considéré ce facteur? Est-il possible d'assurer une surveillance dans les cas où le risque est difficile à déterminer?

Le président: Je vous remercie beaucoup. Comme vous le voyez, messieurs, les questions sont nombreuses. Je pense que nous pourrions continuer pendant au moins une autre séance de trois heures. Avant de mettre fin à nos audiences, je dois vous dire que nous voudrions peut-être vous demander de revenir nous parler encore sur certains des témoignages, si vous êtes disposés à le faire.

De toute façon, nous resterons certainement en contact avec vous. Nous vous communiquerons ces questions par écrit et nous vous proposerons des moyens pratiques pour vous comme pour nous de faire parvenir vos réponses au greffier. Pour le moment, je me contente de vous dire que nous avons trouvé la séance très utile. Nous vous remercions beaucoup d'être venu ici aujourd'hui et nous vous remercions aussi pour le travail très important de pionnier que vous et vos collègues avez fait dans cette étude. Merci encore. Nous avons hâte de recevoir vos réponses à ces questions et peut-être à d'autres questions aussi que nous vous poserons.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Canadian Sentencing Commission:

His Honour Judge J.R. Omer Archambault, (Provincial Court of Saskatchewan), Chairman;

The Honourable Justice Claude Bisson, (Québec Court of Appeal), Vice-Chairman;

Dr. Anthony N. Doob, (Director, Centre of Criminology, University of Toronto), Member;

Dr. Jean-Paul Brodeur, (School of Criminology, University of Montréal), Director of Research.

TÉMOINS

De la Commission canadienne pour la détermination de la peine:

Son honneur le juge J.-R.-Omer Archambault, Cour provinciale de la Saskatchewan, président;

Le juge Claude Bisson, Cour d'appel du Québec, vice-président;

M. Anthony N. Doob, directeur, Centre de criminologie, Université de Toronto, membre;

M. Jean-Paul Brodeur, École de criminologie, Université de Montréal, directeur de la recherche.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 37

Tuesday, February 23, 1988

Chairman: David Daubney

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 37

Le mardi 23 février 1988

Président: David Daubney

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Justice and Solicitor General

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system

CONCERNANT:

Conformément avec son mandat en vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude de la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et les aspects relatifs du système correctionnel

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LIBRARY

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27670

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL

Chairman: David Daubney

Vice-Chairman: Rob Nicholson

Members

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Luke Morton
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

Président: David Daubney

Vice-président: Rob Nicholson

Membres

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité
Luke Morton

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 23, 1988
(65)

[*Text*]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met in Room 307 West Block at 9:40 o'clock a.m., this day, the Chairman, David Daubney, presiding.

Members of the Committee present: David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Rob Nicholson.

Other Member present: Alan Redway for Allan Lawrence.

In attendance: From the Library of Parliament: Marlene Koehler and Philip Rosen, Research Officers.

Witnesses: *At 9:30 a.m.*: Dr. Ken Pease of the Regional Psychiatric Centre (Prairies) and of the University of Saskatchewan (Saskatoon); and, *At 10:30 a.m.*: Andrew Smith, Director, Alternative Sentence Planning (Winnipeg).

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

Dr. Ken Pease made a statement and answered questions.

Andrew Smith made a statement and answered questions.

At 11:10 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Luke Morton
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 23 FÉVRIER 1988
(65)

[*Traduction*]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit aujourd'hui à 9 h 40, dans la pièce 307 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence de David Daubney, (*président*).

Membres du Comité présents: David Daubney, Robert Horner, Jim Jepson, Rob Nicholson.

Membre suppléant présent: Alan Redway remplace Allan Lawrence.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Marlene Koehler et Philip Rosen, attachés de recherche.

Témoins: *À 9 h 30*: Docteur Ken Pease, Centre de psychiatrie de la région des Prairies et de l'Université de la Saskatchewan (Saskatoon); et, *À 10 h 30*: Andrew Smith, directeur, *Alternative Sentence Planning* (Winnipeg).

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité examine de nouveau son enquête sur la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et les aspects connexes du système correctionnel.

Le Docteur Ken Pease fait une déclaration et répond aux questions.

Andrew Smith fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Luke Morton

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Tuesday, February 23, 1988

• 0942

The Chairman: Order, please. Today we are meeting pursuant to Standing Order 96.(2), continuing the committee's inquiry into sentencing, conditional release, and related aspects of the correctional system.

Today we are going to focus on sentencing alternatives. We are pleased to have two witnesses. The first is Dr. Ken Pease, of the University of Saskatchewan at Saskatoon. He is with the Neuropsychiatric Research Unit there and is a fellow of the British Psychological Society. We are very pleased to have you here, Dr. Pease.

Dr. Ken Pease (Neuropsychiatric Research Unit, University of Saskatchewan): Thank you, Mr. Chairman. I come as a neophyte to the Canadian criminal justice system. I do not purport to have any expertise in it. What I hope to bring is awareness of British experience and of experience elsewhere in the world. So distance lends enchantment, at least, to the Canadian Sentencing Commission report and to many others of the fine features of your system.

The Canadian Sentencing Commission report itself advances the debate on sentencing discretionary structuring very substantially, and in a direction reflected in other countries—notably in Sweden, where narrative guidelines have replaced more mechanistic sentencing guidelines proposed for various of the U.S. states.

I will not expand on the good things I think about the report, but rather reflect on the things you ought to know to complement a reading of that report. The first thing is that the report seems to me to understate the existence of guidelines as an operational statement of sentencing principles. The report suggests that what one needs is a principled system. It also advocates the development of guidelines. It does not link those two in the way in which historically they should be linked.

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mardi 23 février 1988

Le président: La séance est ouverte. Nous poursuivons aujourd'hui, conformément à l'article 96.(2) du Règlement, nos travaux relatifs à l'application de la peine, à la libération conditionnelle et aux questions connexes du système correctionnel.

Aujourd'hui, nous allons nous pencher particulièrement sur les solutions qui peuvent être envisagées pour remplacer l'incarcération. Nous avons le plaisir d'accueillir deux témoins, le premier, le Dr Ken Pease, de l'Université de la Saskatchewan à Saskatoon. Il appartient au Service de recherches en neuropsychiatrie de cet établissement et fait partie également de la British Psychological Society. Docteur Pease, nous sommes heureux de vous accueillir.

Dr Ken Pease (Service de recherches en neuropsychiatrie, Université de la Saskatchewan): Monsieur le président, je vous remercie. En ce concerne la justice pénale au Canada, je suis ici un peu comme un profane. Je ne prétends pas posséder une grande expertise dans ce domaine, mais j'aimerais tout de même apporter, si vous voulez, le point de vue britannique et le fruit de mes travaux dans d'autres parties du monde. Cette sorte de distanciation qui est la mienne par rapport à votre système judiciaire me permet d'apprécier les grandes qualités du rapport rédigé par la Commission canadienne sur la détermination de la peine et sur de nombreux autres aspects admirables de votre système.

Le rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine fait considérablement avancer le débat sur la structuration discrétionnaire des peines. Cela va d'ailleurs dans le même sens que les efforts analogues entrepris dans d'autres pays et notamment en Suède, où les nouvelles orientations laissent plus de place à l'appréciation que n'en laissent les directives quasi automatiques proposées dans diverses juridictions américaines.

Je ne vais pas m'étendre sur les aspects admirables du rapport, mais j'aimerais plutôt m'attarder sur certains aspects qui pourront vous être utiles et qui peuvent même compléter la lecture de ce rapport. D'abord, je considère que le rapport ne fait pas une place assez grande à la formulation de directives et à la place qu'une telle formulation peut occuper lorsqu'il convient de cerner de plus près les principes qui doivent présider au prononcé des peines. Après le rapport, il convient d'aboutir à un système fondé sur des principes. Le rapport prône également la formulation de directives. Or, le rapport n'établit pas le lien qu'il convient d'établir entre ces deux aspects de la question.

[*Texte*]

Historically, the first guidelines existed from the United States federal parole system. Federal parole was embattled as a system, and it did not have a defence because it could not specify the principles on which it based its decisions. It called in criminologists from the University of New York at Albany, notably Don Gottfredson and Leslie Wilkins, and they proceeded by statistically finding out the factors associated with decisions to release. They found that two variables were most so associated: the offence that led to the incarceration and the criminal record of the person incarcerated.

What that statement provided, and what was incorporated in guidelines, is an operational statement of sentencing principle. Similarly, your own Sentencing Commission guideline reflects, in a way it does not fully state, that it has developed, by developing the guidelines, a rational sentencing situation. It primarily takes the same two variables, instant defence and prior record, as the variables which would be our greatest moment on deciding on a sentencing decision. The other factor is taking subsidary positions. They are subsidiary, but in certain cases very important, crucial positions.

• 0945

I should probably declare in favour of guidelines generally. I think guidelines for that reason, if for no other, are an excellent device. So having declared in favour of guidelines, I would argue that there are two particular problems which are consequent upon the decision to adopt the guidelines of the Canadian Sentencing Commission.

There are two questions I would pose: First, are the guidelines so closely drawn that they can adjust levels of sentencing in the way in which they aspire to? My tentative judgment to that would be no.

Second, can pre-sentence discretion operate to subvert sentencing levels? I think the answer to that is yes. U.S. experience, particularly in respect to the latter, is that the extent of discretion and decision as to charge is such as to overwhelm the effective guidelines, if that discretion is used in ways which set out to subvert guidelines. The best known U.S. set of guidelines is the Minnesota guideline system; and the Minnesota guideline system nearly came entirely off the rails on the basis of decisions to multiply charge. If you multiply charge, then you can move people off the guidelines system much faster than you otherwise could. You end up with a pattern of sentencing which would not be envisaged in the development of the guidelines.

[*Traduction*]

Historiquement, les premières directives sont issues du régime fédéral de libérations conditionnelles aux États-Unis. Le système fédéral des libérations conditionnelles aux États-Unis s'est heurté à de très graves objections contre lesquelles il a eu du mal à se défendre, étant donné qu'il n'était pas en mesure de préciser les principes sur lesquels il fondait ses décisions. On a fait appel à des criminologues de l'Université de New York à Albany et notamment, à Don Gottfredson et Leslie Wilkins. Ils commencèrent leurs travaux en cernant de manière statistique les facteurs reliés aux libérations. Ils ont isolé les deux variables les plus fréquentes: l'infraction ayant entraîné l'incarcération et le dossier judiciaire de la personne incarcérée.

Leurs travaux ont donné un énoncé opérationnel des principes devant présider au prononcé des peines. De façon analogue, les directives formulées par votre Commission sur la détermination de la peine rendent compte, d'une manière qui n'est pas tout à fait explicitée, du fait qu'en élaborant des directives, la Commission a créé un cadre rationnel pour le prononcé des peines. En fait on parle des deux mêmes variables, l'infraction et les antécédents judiciaires car ces deux éléments sont ceux qui influencent le plus le prononcé de la peine. L'autre facteur est formé d'éléments subsidiaires qui, dans certains cas, revêtent pourtant une importance tout à fait capitale.

Je devrai sans doute dire que, d'une manière générale, je suis tout à fait favorable aux directives. Je pense que l'idée de formuler des directives est en elle-même excellente. Cela dit, je dois ajouter que l'adoption des directives formulées par la Commission canadienne sur la détermination de la peine risque de soulever deux problèmes très précis.

Je voudrais donc poser deux questions: la première, les directives formulées sont-elles suffisamment précises pour pouvoir moduler la peine comme elles prétendraient le faire? A première vue, je dirais que non.

Deuxièmement, un pouvoir discrétionnaire qui existe dans la phase préalable au prononcé de la peine peut-il avoir pour effet de saper l'application des principes devant régir le prononcé de la peine? Je pense que la réponse à cette question, c'est oui. D'après les travaux portant sur l'expérience américaine, et surtout sur ce deuxième aspect de la question, nous savons que l'étendue du pouvoir discrétionnaire et les décisions prises au niveau de l'inculpation peuvent avoir pour effet de saper l'application des directives si telle est l'intention au départ. Parmi les directives formulées aux États-Unis, les plus connues sont celles du Minnesota où le système a été sapé par les décisions portant multiplication des chefs d'accusation. En multipliant les chefs d'accusation, vous parvenez à écarter l'application du système des directives beaucoup plus aisément que vous ne pourriez le faire autrement. Vous aboutissez donc à des prononcés de peine qui s'écartent sensiblement de l'idée qui a présidé à la formulation des directives.

[*Text*]

So I argued that maybe the guidelines do not closely adjust levels of sentencing, as they would wish, and that pre-sentence discretion operates or could operate to subvert guidelines. Even if I did not think either of those things, I would argue that the decision of the commission to recommend the abolition of parole was unwise. I would take that view because, to a certain extent, the effective guideline or any other major centres in reform are unpredicatable. The commission itself well recognizes that and makes estimates of the degree to which the incarcerated population would increase under various assumptions about how the courts behaved after the introduction of guidelines.

Because it is uncertain, the only high-geared method of controlling prison population available is executive release of one form or another, of which the numerically most important is parole. Therefore, to abolish parole, at least in advance of understanding the impact on incarcerated populations of sentencing reform, would be to paint oneself into a corner. It seems to me that a system to protect itself has to retain those methods of control of incarcerated population at least until the effects of sentencing reforms are well known.

Another point I would make about the dignified statements of the Canadian Sentencing Commission, about retributivism and the sentencing proportionality, is that one is in danger of being carried up in the way of rhetoric and ignoring what the reality of sentencing differentials are. The reason why this is important is that it seems to me a precise or an alleged precise calculation and proportionality in sentencing is a statement with which to beat executive release. If you believe you can be precise in your proportionality judgments at the point of sentence, to that extent, interference with that by the executive is a bad thing. But if you look at it realistically and if you look at the recommended new maximum sentences in the commission, we are still operating by the rule of 3, 6, and 12. Sentences are typically 3, 6, 9, 12, 15, 18, 24, 30, and sometimes 36 months and so on. Incarcerial sentencing usually is 3, 6, or 12.

• 0950

In England it also has an even more bizarre historical antecedent—namely that some sentences of 7 and 14 years are still given, for which you can think of no better reason than the fact that these were periods equivalent to periods of transportation 150 years ago. There is no other

[*Translation*]

À mon avis, donc, les directives ne permettent pas toujours de moduler les peines, ce qui est tout de même l'idée de départ, et le pouvoir discrétionnaire qui existe dans la phase préalable au prononcé de la peine peut avoir pour effet de saper l'application des directives. Même si je n'étais pas persuadé de cela, je soutiendrais tout de même que la commission s'est trompée en recommandant l'abolition des libérations conditionnelles. Je suis de cet avis car dans une certaine mesure il est impossible d'affirmer au préalable l'efficacité d'un jeu de directives ou d'autres mesures de réforme. La commission elle-même le reconnaît et a effectué des calculs prospectifs sur l'augmentation de la population carcérale en fonction de diverses hypothèses concernant la manière dont les tribunaux réagiront à l'adoption des directives.

Étant donné que l'issue demeure incertaine, la seule manière efficace de contrôler le niveau de la population carcérale, ce sont les mesures de libération administrative dont, du point de vue des nombres, la plus importante reste la libération conditionnelle. Ce serait donc se fermer à toute autre solution éventuelle que d'abolir les libérations conditionnelles, avant de comprendre les répercussions que les dispositions de réforme en matière de prononcé des peines pourraient avoir sur le niveau des populations carcérales. Je pense que pour se protéger, un système doit conserver tous les moyens lui permettant de moduler le niveau de la population carcérale, du moins jusqu'à ce qu'on puisse connaître les effets des mesures de réforme.

La Commission canadienne sur la détermination de la peine a exposé avec élégance les termes du débat touchant le châtiment et la proportionnalité de la peine, mais j'aimerais cependant ajouter qu'on risque de se laisser emporter par les mots et d'ignorer sur quoi sont fondées, en réalité, les différences que l'on peut constater dans le prononcé des peines. Je pense que cela est important car on prétend faire des calculs précis et aboutir à une proportionnalité des peines qui n'est parfois qu'un argument pour lutter contre les mesures de libération administrative. Dans la mesure où vous pensez pouvoir prononcer des peines selon une proportionnalité bien calculée, vous avez tendance à considérer que les mesures de libération administrative constituent en fait une ingérence au sein du processus judiciaire. Mais si vous envisagez la chose d'une manière réaliste et si vous examinez les nouvelles peines maximum recommandées par la commission, vous constatez que l'on va continuer à s'en tenir à la règle de 3, 6 et 12. Les peines typiques sont de 3, 6, 9, 12, 15, 18, 24, 30 et parfois 36 mois. Les peines de prison sont en général de 3, 6 ou 12 mois.

En Angleterre, on trouve à cette situation un antécédent historique encore plus curieux. En effet, on constate que les tribunaux continuent à prononcer des peines de 7 et de 14 ans et cela, pour la simple raison que, il y a 150 ans, c'était la durée des peines de relégation. Je

[*Texte*]

reason I can think of why 7 and 14 remain as relatively common sentence lengths.

I once did an experiment in which I asked adults to sentence people in different time units, weeks rather than years or months. You find dramatically lower sentences when you sentence in the shorter time periods. I believe the reason for this is that when you sentence in the conventional units—3, 6, 9, 12 months—you ignore the nature of elapsed time to which you are sentencing people; whereas if you express it in terms that bring home the reality of the number of weekly events, for example the number of favourite television programs that are being missed during a period of incarceration, or the number of family birthdays, for example, then things change.

The bottom line of that is to say I do not think we should be too precious about sentencing differentials. Surely a general rough justice of proportionality is a desirable aim. But that practice is not so precise as to make the idea of interference with those proportions unthinkable.

The last point I would like to make, Mr. Chairman, is about alternatives to custody. It simply is to make the point in relation to observations made... and I think about page 180 of the sentencing commission report, about the extent to which non-custodial sanctions can hope to reduce the size of incarcerated populations.

I would like to bring in just one point of basic arithmetic; that is, that the prison population is a function of sentence length and number of admissions. In England and Wales, and I think here as well, a huge reduction in the number of admissions of those sentenced for the shortest periods would produce only a trivial reduction in the size of an incarcerated population. The prison population as it might appear to be from the court is quite different from the prison population as it actually is. Many people pass through the courts sentenced to short periods of time. When you actually get into prisons, then the proportion of people serving much longer sentences is much greater. The substitution of non-custodial for custodial sentences is an extremely low-geared way of reducing the prison population. For example, diverting eight people each from sentences of three months is equivalent to diverting one person from a sentence of two years. The numbers are horrendous.

[*Traduction*]

ne suis pas parvenu à trouver une autre raison pour laquelle on continue assez couramment à prononcer des peines de 7 ou de 14 ans.

Je me suis une fois livré à une expérience dans le cadre de laquelle je demandais à des personnes adultes de prononcer des peines d'une durée, non pas de plusieurs années ou de plusieurs mois, mais d'un certain nombre de semaines. J'ai trouvé qu'en procédant de la sorte, on aboutissait à des peines beaucoup moins longues qu'autrement. Je pense que la raison en est que lorsque vous prononcez une peine libellée en unités courantes, c'est-à-dire 3, 6, 9 ou 12 mois, vous perdez de vue la durée effective du temps de prison auquel vous condamnez l'individu. Alors que si vous prononcez une peine libellée en semaines, vous gardez un meilleur contact avec une unité de temps qui vous est familière et qui contient, par exemple, un certain nombre de programmes de télévision ou un certain nombre d'anniversaires de membres de la famille. Cela semble faire une différence.

C'est pour cela que je pense que nous ne devrions pas trop nous attacher aux différences entre les diverses peines prononcées. Il est clair qu'on voudrait aboutir à une certaine proportionnalité, mais nos éléments d'appréciation ne sont pas d'une assez grande précision pour nous porter à penser qu'il ne faut absolument pas intervenir au niveau de la proportionnalité.

En dernier lieu, monsieur le président, j'aimerais toucher un mot des solutions susceptibles de remplacer les peines d'incarcération. J'aimerais simplement dire, au sujet de certaines observations qui ont été effectuées, et je pense plus précisément à la page 180 du rapport de la Commission sur la détermination de la peine, dans quelle mesure l'imposition de sanctions non carcérales peut permettre de réduire le nombre des détenus.

J'aimerais tout d'abord invoquer un simple calcul arithmétique. Le nombre des détenus varie en fonction de la durée de la peine et du nombre de nouveaux condamnés. En Angleterre et au pays de Galles, et je pense que cela est également vrai ici, une forte baisse du nombre de personnes incarcérées après condamnation à une peine de très courte durée n'entrainerait qu'une baisse négligeable du nombre des détenus. Le niveau de la population carcérale, tel qu'il apparait aux yeux d'un tribunal, est assez différent de ce qu'il est en fait. De nombreuses personnes comparaissent devant les tribunaux et y sont condamnées à une courte peine d'emprisonnement. Si vous examinez la situation qui existe dans les prisons, vous constatez une beaucoup plus forte proportion de personnes purgeant une peine plus longue. L'adoption des peines non carcérales est une manière relativement inefficace de réduire le niveau de la population carcérale. Si, par exemple, vous condamnez à des peines de substitution huit personnes qui seraient autrement condamnées à purger une peine de trois mois d'emprisonnement, vous obtenez à peu près le même résultat que si vous faisiez éviter la prison à une personne condamnée à une peine de deux ans. Les chiffres ne sont guère encourageants.

[*Text*]

It is particularly the case in England—I do not have the data on reconviction here, but I would be surprised if they were different—that those sentenced to short periods of custody are those who reappear most quickly before the courts. Therefore substituting non-custodial for custodial sentences would have an even smaller effect on the prison population than even the simple arithmetic might imply.

That is not to argue against the use of community sanctions where those community sanctions are merited on the same kind of criteria as are used by sentences in all other cases. I am for community sanctions. Let that not be unclear. I am simply saying that were you, for example, to abolish parole, and were you, for example, to enter huge extra resources into non-custodial programs, that would not save you from an increase in the custodial population, from simple arithmetical projections.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Pease.

Mr. Nicholson: Welcome to this committee, Dr. Pease. Something you said interested me, that in British justice multiples of 7 and 14 were used. I think you said it was because this was the period of time for transportation. Was that transportation to Australia?

Dr. Pease: Yes, or anywhere else that would have the—

Mr. Nicholson: Or Botany Bay. That is interesting.

That was not the question I was going to ask you. It was on the Minnesota guidelines. You made an interesting comment about those. You said they went off the rails very quickly, because of, I take it, the police propensity to multiple-charge. I would guess Minnesota would have the same system of law we have, or we have inherited. There cannot be multiple charges unless each one is sustainable. And presumably if each charge is sustainable and a person has committed three or four different crimes, that is worse than one crime, and presumably that would move him up the scale. Why is that a. . .?

• 0955

Dr. Pease: I agree. The decision as to charge, as long as it is consistent over time, is a matter for the operation of justice. I do not make any value statement about whether before or after was better in that particular. It is simply the case that if court personnel want to ensure that people spend a greater time and they change their practice upon the introduction of guidelines, then they will subvert the intended effect of those guidelines.

[*Translation*]

Cela est particulièrement vrai en Angleterre. Je ne connais pas le taux de récidive pour le Canada, mais je serais très surpris s'il était de beaucoup différent. Les personnes condamnées à de courtes peines d'emprisonnement sont celles qui ont le plus de chances de se retrouver à brève échéance devant les tribunaux. C'est dire que le remplacement des peines de prison par des peines non carcérales risque d'avoir sur le niveau de la population carcérale un effet encore plus réduit que ne permettrait de le penser un simple calcul arithmétique.

Je ne veux pas dire par cela qu'il convient d'écarter les peines de caractère communautaire là où celles-ci s'imposent d'après les critères retenus d'une manière générale. Je suis favorable aux sanctions de caractère communautaire et je tiens à le dire très clairement. Ma thèse est simplement que si vous supprimez la libération conditionnelle et si, par exemple, vous consacrez une quantité importante de ressources à divers programmes non carcéraux, vous n'éviterez pas pour cela une augmentation de la population carcérale, et cela un simple calcul arithmétique permet de le constater.

Le président: Monsieur Pease, je vous remercie.

M. Nicholson: Docteur Pease, je vous souhaite la bienvenue devant ce Comité. Vous avez dit quelque chose qui m'a beaucoup intéressé et c'est que la justice britannique a souvent recours aux chiffres 7 et 14. Vous avez dit que cela provient du fait que ces mêmes chiffres étaient naguère retenus aux fins de la relégation. S'agit-il des bagnards envoyés en Australie?

Dr Pease: Oui, ou en tout autre endroit qui. . .

M. Nicholson: Ou Botany Bay. Cela m'intéresse.

Mais ce n'est pas la question que je voulais vous poser. Je voulais vous interroger au sujet des directives du Minnesota. Vous avez, à ce sujet, fait une observation intéressante. Vous nous avez dit que ce système avait très rapidement déraillé, car la police avait fortement tendance à multiplier les chefs d'accusation. J'imagine que le Minnesota a le même système judiciaire que le nôtre. C'est-à-dire qu'il ne peut pas y avoir plusieurs chefs d'inculpation si chaque chef ne se justifie pas. Si donc chaque chef d'accusation se justifie et que l'accusé a effectivement commis trois ou quatre forfaits différents, sa situation est plus condamnable que s'il n'avait commis qu'un seul crime et on comprend donc que cela le soumette à une peine plus sévère. Pourquoi donc. . .?

Dr Pease: Je suis d'accord. Les décisions quant aux chefs d'accusion, dans la mesure où celles-ci sont prises d'une manière relativement cohérente ou uniforme, appartiennent au système judiciaire. Je n'ai formulé aucun jugement de valeur sur la supériorité de telle ou telle époque à cet égard. Je dis simplement que si les tribunaux veulent prolonger et qu'ils modifient leur pratique après l'adoption de nouvelles directives, eh bien ils vont en fait saper l'application de ces directives.

[*Texte*]

Mr. Nicholson: I am sorry. If they intended. . . Run that one by me again. You say that before the guidelines there might have been a tendency just to charge them with one or two?

Dr. Pease: That is right.

Mr. Nicholson: In my limited experience I would suggest they always like to paper the charges or have as many as possible, guidelines or no guidelines, if they want to make sure a person gets convicted.

Dr. Pease: The source for the observation is Professor Michael Tonry, professor of law at the University of Maryland, who did a review for the National Institute of Justice last year on the fate of different states' guideline practices. It is the case that he described the Minnesota issue as being in the terms I suggested, a change in the practice of charging. When prosecutors saw the way in which changes in charge could move people quickly up the sentencing ladder, it did in fact occur. So it is a matter of record that both Michael Tonry believes that, and the director of the Minnesota guidelines project, Kay Knapp, who incidentally went on to become the director of the federal guidelines project, believes that to be the case also.

Mr. Nicholson: We did hear from Kay Knapp when we were in Washington a couple of weeks ago. But just being specific to the Minnesota experience on this, it seems that it really would not change the sort of system of plea bargaining we have. The same pressures on a Crown attorney to expedite a case and move it through would still be there, and perhaps there might be even more of an onus on the defence counsel to make sure his client does not plead guilty to four charges. It seems to me that this would correct itself out. As I say, it might be less likely a person would plead guilty to four charges under a guideline system where that system would happen.

Dr. Pease: Would it not be the case that it would strengthen the prosecution's hand in bargaining? In fact, to overcharge at that point might reduce to a level when you know the consequences of that. My understanding is—and do not forget I live in a country which denies the existence of the plea bargaining which happens in our courts every day—in that situation, from an outsider's point of view it looks like a balance of interests. It gives the prosecutor an extra card to play, it seems to me, to say if I go for this, then you will get that.

Mr. Nicholson: I guess I can see that. In the comment about plea bargaining, I guess the denial of its existence is

[*Traduction*]

M. Nicholson: Désolé. S'ils veulent assurer. . . Pourriez-vous me répéter ce que vous venez de dire? Vous avez dit qu'avant l'adoption des directives, les autorités avaient tendance à ne retenir qu'un ou deux chefs d'accusation?

Dr Pease: C'est cela.

M. Nicholson: Je ne suis pas expert en ce domaine, mais j'ai l'impression que les autorités aiment toujours, qu'il y ait des directives ou non, retenir autant de chefs d'inculpation que possible, car elles veulent s'assurer que la personne sera effectivement condamnée.

Dr Pease: Ce résultat avait été constaté par le professeur Michael Tonry, professeur de droit à l'Université du Maryland, qui, l'année dernière, a effectué pour le compte du National Institute of Justice, une enquête sur le fonctionnement des directives adoptées par les divers États. Or, il a effectivement donné de la situation au Minnesota la description que je vous ai exposée, c'est-à-dire que l'adoption des directives a entraîné la multiplication des chefs d'accusation. Lorsque l'accusation a constaté que la multiplication des chefs d'accusation permettait de faire condamner certaines personnes à des peines plus sévères, eh bien, elle a procédé à cette multiplication. Je n'invente rien, car effectivement Michael Tonry l'a constaté ainsi d'ailleurs que la directrice du projet de formulation des directives du Minnesota, Kay Knapp, qui est d'ailleurs devenue directrice du projet fédéral de directives et qui partage cet avis.

M. Nicholson: Nous avons eu l'occasion de nous entretenir avec Kay Knapp lorsque nous nous trouvions à Washington il y a quelques semaines. Mais pour nous en tenir à la situation du Minnesota, il ne semble tout de même pas que cela modifierait le système de négociation des plaidoyers que nous avons à l'heure actuelle. Cela ne modifierait en rien la nécessité dans laquelle le procureur de la Couronne se trouve à l'heure actuelle de faire avancer le dossier et cela obligerait peut-être même encore plus les avocats de la défense de s'assurer que leurs clients ne plaidaient pas coupables à quatre chefs d'accusation. J'ai donc l'impression que la situation se corrigerait d'elle-même. Je répète qu'avec l'adoption d'un régime de directives, on risque de voir moins souvent quelqu'un plaider coupable à quatre chefs d'accusation.

Dr Pease: Ne pensez-vous pas qu'un tel système aurait pour effet de renforcer la position de l'accusation lors des négociations des plaidoyers? Il risque d'aboutir justement à une multiplication systématique des chefs d'accusation, avec toutes les conséquences que cela risque d'entraîner. D'après moi, et n'oubliez pas que je vis dans un pays où l'on nie l'existence même des négociations de plaidoyers qui, pourtant ont lieu chaque jour dans nos tribunaux, dans cette situation, donc, du point de vue d'un observateur extérieur, la situation semble correspondre à un équilibre des divers intérêts en présence. Cela donne à l'accusation un atout de plus, un moyen d'échange supplémentaire.

M. Nicholson: Vous n'avez peut-être pas tort. S'agissant de la négociation des plaidoyers, j'imagine que le refus

[*Text*]

one of the fictions inherent in both our judicial and political systems that is there but we do not generally acknowledge its existence, at least in a formal way.

Tell us about the British experience. In your papers you refer to the Thatcher government in 1979 with its get tough attitude on crime and the expansion of the prison population. From the little I read and everything else, you seemed to think there is a problem with that. You are obviously not in favour of that approach, or you have some questions about it. Expand on that a little bit, please.

Dr. Pease: The reason I included it is because this committee is part of a system which is actively considering sentencing reform. It does so in the light of a particular political climate and no doubt the political climate will be informed by the deliberations of this committee. If that climate is gung-ho tough on crime, then the public and the press and the courts will respond to that, it seems to me from British experience. And it might do so in its officially quick and precipitous way as to produce consequences for your correctional system that you may or may not want to help.

• 1000

Mr. Nicholson: If so, I could tell you what the cynics might say in my riding. They might say that the judicial system never seems to respond to the outcries from the public, that it continues along its very ponderous and slow-moving route. But it is an interesting comment.

Dr. Pease: Perhaps I may also refer to some British research on the basis of which came first. I do not know. I do believe there is a cycle, so a political climate informs the public and the public informs the political climate, and the two things can feed upon each other. But it is the case that in some British research recently—and this is an official survey that was done—it was found that the public believed the courts were generally too soft on categories of crime.

They then asked what they thought the courts did, and then they specified what they thought the courts should do. When you compared what they thought the courts should do with what the courts in fact did, those two were very close together. In other words, the problem in terms of the public outcry about sentencing practice lay not in their correct appreciation of a too lenient sentencing practice, but their incorrect perception of a particularly lenient sentencing practice. If they knew what the courts were then doing, they would have been satisfied, at least by the terms they expressed there.

[*Translation*]

d'en admettre l'existence constitue une des fictions de notre système juridique et politique où certaines choses sont officiellement passées sous silence.

Pourriez-vous nous parler un peu de ce que vous avez pu constater en Grande-Bretagne? Dans vos documents, vous parlez du gouvernement Thatcher qui, en 1979, a beaucoup durci son attitude vis-à-vis de la criminalité et cela a entraîné, bien sûr, un accroissement de la population carcérale. D'après ce que j'ai pu constater, vous ne semblez pas d'accord. Il est clair que vous n'êtes pas partisan de cette approche ou qu'elle soulève, à vos yeux, plusieurs objections. Pourriez-vous nous en dire un peu plus sur ce point?

Dr Pease: J'en ai parlé car votre Comité fait partie d'un système qui envisage, à brève échéance, une réforme dans le prononcé des peines. Cette réforme est envisagée dans le cadre d'un climat politique donné, climat politique qui sera d'ailleurs peut-être influencé par les délibérations de votre Comité. Si ce climat est favorable à la répression, eh bien le public, la presse et les tribunaux y seront sensibles et cela me semble clair si l'on tient compte de la situation constatée en Grande-Bretagne. Cela risque de pousser à l'adoption rapide, sinon précipitée, de diverses mesures qui risquent d'entraîner, au niveau de votre système correctionnel, des conséquences que vous n'avez pas nécessairement voulues ou envisagées.

M. Nicholson: S'il en est ainsi, je peux vous dire dès maintenant ce qu'en diraient les cyniques de ma circonscription. Ils diraient que le système judiciaire ne semble jamais répondre aux sentiments du public car il poursuit sa route, lentement, et avec une grande circonspection. Votre observation est néanmoins intéressante.

Dr Pease: Peut-être pourrais-je également citer les résultats de certains travaux entrepris en Grande-Bretagne quant à l'origine du phénomène. Je ne sais pas mais je pense qu'il y a un cycle. Le climat politique agit sur l'opinion publique et l'opinion publique agit sur le climat politique. Les deux choses s'engendrent mutuellement. Mais c'est un fait que, selon certains travaux entrepris en Grande-Bretagne, et il s'agit là d'une enquête officielle, il semble que le public considère qu'en général les tribunaux sont trop indulgents envers certains criminels.

Ils ont alors demandé ce que, à leur avis, faisaient les tribunaux et puis ont précisé ce que, à leur avis, les tribunaux devraient faire. Lorsque l'on compare ce que, à leur avis, les tribunaux devraient faire avec ce que les tribunaux font effectivement, on constate que les deux sont extrêmement proches. Autrement dit, s'agissant de la réaction du public vis-à-vis des peines prononcées par les tribunaux, le problème ne se pose pas au plan de l'inadéquation entre l'opinion publique et la pratique des tribunaux mais simplement sur le plan de la perception, le public estimant, à mauvais escient semble-t-il, que les tribunaux sont trop indulgents. Si l'opinion publique avait donc une appréciation exacte de la pratique

[*Texte*]

Mr. Nicholson: Thank you very much.

Mr. Redway: Dr. Pease, your last comment struck me as very similar to what our Canadian Sentencing Commission studies have found in actual fact. There seems to be a great similarity between the two.

Dr. Pease: Yes.

Mr. Redway: My overall impression from what you have had to say here leaves me with a sense of frustration, because I sense that what you are telling us is that, to your mind, the system looks pretty good as it is and you are not suggesting any changes. Regarding the sentencing situation, you think we should not rush in and make changes there. We should not change the parole system. The plea bargaining is there, etc. Have you anything to suggest to us as to how we could improve the system?

Dr. Pease: The answer is that I do think a modified guidelines approach is a good way of proceeeding, so that is a positive change—not exactly the guidelines that the Canadian Sentencing Commission. . . I should preface these remarks by saying that it ill behoves an outsider to come and say these things, but having been asked, I will say them.

Mr. Redway: Not exactly those guidelines.

Dr. Pease: Right.

Mr. Redway: But realistically, if you put 20 people in a room I am sure they would all come up with different guidelines.

Dr. Pease: But if you actually aggregate it from the action of the courts, then you will get what are known as descriptive guidelines. There are two kinds of discretion that judges use. There is case-related discretion and there is idiosyncratic discretion.

Mr. Redway: Which side of his bed the judge got up on, or whether or not his wife was tough on him in the morning, or her husband or whatever.

Dr. Pease: That is right. But the trouble is that in the British system, and I think in a non-guideline system, you never know which part of sentencing differentials are attributable to one rather than the other. The great trick, which I think guidelines show when they are done properly, is to be able to know that. In other words, what you have is a restricted range of sentences. If it falls outside that range of sentences, then it has to be justified, and those justifications can then be deemed either idiosyncratic or case-related. If case-related, the sentence stands; if idiosyncratic, it does not.

[*Traduction*]

judiciaire, elle serait satisfaite, du moins en fonction des facteurs retenus dans le cadre de cette étude.

M. Nicholson: Je vous remercie.

M. Redway: Docteur Pease, votre dernière observation me semble assez proche des résultats effectivement constatés par la Commission canadienne sur la détermination de la peine. Je vois une grande similitude entre les deux points.

Dr Pease: Effectivement.

M. Redway: Je ressens une assez vive frustration vis-à-vis de ce que vous nous avez dit car, si j'ai bien compris, à votre avis le système est assez bon dans son état actuel et vous ne proposez donc aucun changement. En ce qui concerne le prononcé des peines, il convient, à votre avis, de ne pas se précipiter sur la voie de la réforme. Nous ne devrions ainsi donc pas modifier le système des libérations conditionnelles. Le système des négociations de plaidoyer fonctionne, etc. Envisagez-vous, cependant, certains moyens d'améliorer le système?

Dr Pease: La réponse à votre question est qu'à mon avis la bonne manière de procéder serait d'adopter la méthode des directives mais en la modifiant. Voilà donc un moyen, mais ce n'est pas le même système de directive prôné par la Commission candienne sur la détermination de la peine.. Je devrais d'ailleurs, avant cela, dire qu'il ne m'appartient pas à moi, en tant qu'observateur extérieur, de dire cela mais, puisque vous m'avez demandé de me prononcer, je vous le dirais.

M. Redway: Donc il s'agirait d'un système de directives mais pas exactement de celles-là.

Dr Pease: Effectivement.

M. Redway: Mais, n'est-il pas vrai que si vous mettiez 20 personnes dans une pièce vous aboutiriez à 20 systèmes de directives différents.

Dr Pease: Mais si vous formulez vos directives en fonction de la pratique actuelle des tribunaux, vous obtiendrez ce qu'on appelle des directives descriptives. Les juges exercent deux types de pouvoirs discrétionnaires. Il y a un pouvoir discrétionnaire relié à un type d'affaires données et il y a un pouvoir discrétionnaire plutôt lié au tempérament du juge.

M. Redway: Vous voulez dire que cela dépend de l'humeur du juge ou de la dispute qu'il a pu avoir avec son conjoint ce jour-là.

Dr Pease: C'est cela. Mais le problème provient du fait que dans le système britannique, et je pense qu'il en serait ainsi dans tout système qui ne dispose pas de directives, vous n'êtes jamais en mesure de savoir, lorsque vous constatez une différence entre deux peines prononcées dans des cas analogues, s'il convient d'attribuer la différence à l'un ou à l'autre facteur. Le grand avantage de directives correctement formulées, c'est que cela vous permet justement de savoir. Autrement dit, on aboutit à une gamme plus étroite de peines possibles. Lorsqu'une peine s'écarte de cette gamme, eh bien il faut que l'écart soit justifié et on peut alors savoir si l'écart est fondé sur

[*Text*]

That is why I am so in favour of firm quidelines within a sentencing commission that is sufficiently strong—as it has not been in various states of the U.S.—to keep the thing on the rails in the face of various charges that will assuredly come to it. So I am very much in favour of strengthened guidelines.

The other thing I would like to say is that I do not believe parole should be abolished in advance of knowing the implications on the incarcerated population of introducing the guidelines that are chosen. If you want to take the sentencing commission report directly, the danger would be to abolish parole, to introduce the guidelines. The guidelines would have an effect that could be dramatically increasing the number of people incarcerated and the length of time they are incarcarated, and there is nothing you could do about it other than ad hoc emergency legislation. That is what I see to be the big danger.

• 1005

Mr. Redway: Do you think about abolishing parole for violent offenders?

Dr. Pease: I sit on the England and Wales Parole Board, and I have noticed there is one big difference between the Canadian and British systems. The effect of Canadian parole is to reduce sentence differentials, and the effect of British parole is to increase sentence differentials. There is something about your system that appears to favour long-term prisoners, and there is something about our system that appears to favour short-term prisoners. If I could put my finger on that, I think I would be in a better position to answer your question. Ad hoc abolition of parole for a particular group of people seems to me to be not a way of going about it. As I say, if we understood why it is in your system it operates in quite the opposite way from ours in who it favours, I think we would be a lot further down the road.

The Chairman: Would you be prepared to speculate on what those reasons might be?

Dr. Pease: It might be the composition of your National Parole Board in comparison to ours. Ours has a judicial ethos, and that is reflected in little regulations such as, for example, life sentences. The opinion of the Lord Chief Justice and of the trial judge, if available, are solicited at the point of parole. If available, it is a

[*Translation*]

les particularités de la cause ou sur l'humeur du juge. Si l'écart est fondé sur les particularités de la cause, l'appel est confirmé, si l'écart dépend de l'humeur du juge, eh bien l'appel doit être modifié.

C'est pour cela que je suis favorable à l'adoption de directives assez strictes, appliquées dans le cadre d'une commission du prononcé des peines dotée d'une autorité suffisante, contrairement à ce qui a été le cas dans plusieurs États américains. Cela est nécessaire si l'on veut que le système puisse fonctionner correctement en dépit des obstacles et des objections. Je suis donc tout à fait favorable au renforcement des directives.

En outre, je pense qu'il convient de ne pas supprimer les libérations conditionnelles avant de connaître les répercussions que l'adoption de nouvelles directives pourrait entraîner sur le plan de la population carcérale. Il serait risqué de prendre le rapport de la Commission sur la détermination de la peine et de supprimer les libérations conditionnelles en même temps qu'on adopte les directives proposées. L'adoption de ces directives pourrait entraîner une augmentation radicale de la population carcérale, de la durée des peines imposées et rien ne permettrait alors d'y porter remède sinon l'adoption d'urgence de dispositions législatives ad hoc. C'est là, à mon avis, qu'est le principal danger.

M. Redway: Envisagez-vous l'élimination de la libération conditionnelle pour les délinquants violents?

Dr Pease: Je suis membre des commissions des libérations conditionnelles d'Angleterre et du Pays de Galles et j'ai constaté une importante différence entre les systèmes canadien et britannique. Les libérations conditionnelles ont, au Canada, pour effet de réduire les disparités en matière de peines alors qu'en Grande-Bretagne, la libération conditionnelle a pour effet d'augmenter ces disparités. Il y a quelque chose dans votre système qui semble favoriser les prisonniers condamnés à de longues peines d'emprisonnement alors que dans notre système, quelque chose semble favoriser les personnes condamnées à des peines de courte durée. Si j'arrivais à expliquer cela, je pense que je serais mieux à même de répondre à votre question. Cela dit, je ne pense pas qu'il convient d'abolir la libération conditionnelle pour telle ou telle catégorie de contrevenants. Je répète que si nous parvenions à comprendre pourquoi votre système semble favoriser certaines catégories de prisonniers alors que le nôtre en favorise d'autres, nous serions plus avancés.

Le président: Ne voudriez-vous pas essayer d'expliquer comment il peut en être ainsi?

Dr Pease: Cela pourrait être dû à la composition de votre Commission nationale des libérations conditionnelles. La nôtre agit en fonction de principes judiciaires et cela se voit à certains règlements, tel celui touchant, par exemple, les condamnations à perpétuité. Dans la mesure du possible, avant de prononcer la

[*Texte*]

beautiful piece of British drafting. It means that he is not so senile as to be unable to make a judgment.

Mr. Redway: At the point of time—

Dr. Pease: Approaching release, or a putative release.

Mr. Redway: How could he remember very much about the case?

Dr. Pease: Nonetheless, the point is that the judge's view is solicited. The deputy chair of the parole board is always a high court judge. The Home Secretary, when he has intervened in parole release decisions, has a veto power over release decisions made by the parole board, and when he has exercised that power it has tended to be in long-sentence cases of some notoriety at the point of sentence. He has intervened in ways which, if you like, reinforce the sentence differentiating effect we have.

Mr. Redway: What role, if any, does the police department have in the parole hearing and parole granting process in Britain?

Dr. Pease: None, save the fact that distinguished former police officers are members of the parole board.

Mr. Horner: What about victims?

Dr. Pease: Victims have no say in the parole release system.

Mr. Redway: Do the police comment on releases the way they do here? Recently, for instance, in four cases in Toronto, the police seem to have issued frightening warning bulletins in each case. Do you have that same phenomenon in Britain?

Dr. Pease: More discreetly. They solicit the parole board about what they believe to be the particular risks of these cases.

The Chairman: But would you agree, Dr. Pease, that to have a guideline system, at least intellectually, parole would have to be abolished? Are you saying that the only reason to keep parole is to control the numbers in prisons, until we see how things work out?

Dr. Pease: That is the primary reason, but I would say there are two other issues as well. First is there have been three studies of parole reconviction after release on licence in England and Wales, and all three seem to

[*Traduction*]

libération conditionnelle, on demande l'opinion du Lord Chief Justice ou du juge de première instance. Ces opinions sont souvent rédigées dans le plus pur style britannique. Cela veut également dire que le juge conserve tous ses esprits et qu'il reste capable de se prononcer sur un tel point.

M. Redway: À l'époque où. . .

Dr Pease: Où approche la date de libération conditionnelle ou à l'époque où on envisage de prononcer une libération conditionnelle.

M. Redway: Comment le juge peut-il se souvenir de l'affaire?

Dr Pease: Le fait est qu'on demande son opinion au juge. Le vice-président de la Commission de libération conditionnelle est toujours un juge de la haute cour. Le Home Secretary, c'est-à-dire le ministre de l'Intérieur, possède un droit de veto à l'égard des libérations prononcées par la Commission des libérations conditionnelles. Il n'intervient en général que dans le cas de longues peines prononcées dans des affaires retentissantes. Son intervention, dans une certaine mesure, contribue aux disparités de peine que nous avons constatées.

M. Redway: Les services de police jouent-ils un rôle lors de la prise de décision concernant une libération conditionnelle en Grande-Bretagne?

Dr Pease: Aucun, si ce n'est que la commission des libérations conditionnelles comprend plusieurs anciens policiers s'étant particulièrement distingués au cours de leur carrière.

M. Horner: Qu'en est-il des victimes?

Dr Pease: Les victimes ne sont pas du tout consultées.

M. Redway: La police fait-elle connaître son point de vue lors de certaines libérations conditionnelles, comme elle le fait ici? Récemment, par exemple, à Toronto, la police a, à quatre reprises, diffusé de très sérieuses mises en garde. Cela se passe-t-il comme cela en Grande-Bretagne?

Dr Pease: De façon plus discrète. Ils interviennent auprès de la commission des libérations conditionnelles pour lui faire connaître les risques que présente tel ou tel cas précis.

Le président: Mais, docteur Pease, êtes-vous d'accord pour dire que, sur le plan intellectuel du moins, l'adoption d'un système de directives suppose que l'on supprime les libérations conditionnelles? D'après vous, la seule raison de conserver les libérations conditionnelles serait que cela nous permettrait de mieux contrôler le niveau de la population carcérale, en attendant de voir comment la situation évolue?

Dr Pease: C'est là la principale raison, mais je dirais qu'il en existe deux autres. La première est qu'il y a eu trois études portant sur le phénomène de la récidive après libération conditionnelle en Angleterre et au Pays de

[*Text*]

suggest that those released on licence reconvict less than those not released on licence.

The Chairman: When you say a licence, what does that mean?

Dr. Pease: Parole licence.

The Chairman: Conditions.

Dr. Pease: Right. You are released on parole at some point during the second third of your sentence; until the two-thirds point of sentence, you are on parole. The rate of reconviction of people in two years from release, if that release was on parole, is lower than matched cases that are released at term, as we would call it, at the two-thirds point.

The Chairman: Do you envisage keeping parole for a certain period of time after the introduction of guidelines? I mean, how are you ever going to abolish parole if you always have this lingering concern about numbers in prisons?

Dr. Pease: Once the system is bedded down you are in a better position to make that decision for non-pragmatic reasons. I think there are two defences of parole which remain, one of which is the one I have just advanced, and that is that rates of reconviction may be depressed by supervision upon release. Three out of three studies suggest that in England.

• 1010

The other reason is that one is always aware, in parole decision-managing, of the importance of the power parole confers upon institutional staff. It is an extremely useful institutional management tool.

Mr. Jepson: Did I understand you to say that you were not terribly concerned, when it came to the sentencing guidelines, about the disparity in sentencing?

Dr. Pease: No. There are two kinds of disparity. There is case-related disparity, which is a good thing, because it means that judges respond sensitively to real differences. The other is idiosyncratic disparity. Guidelines allow you to separate those two kinds of disparity.

Mr. Jepson: I see. You are saying that you do not want to see parole abolished until you have some kind of a track record in terms of the sentencing guidelines.

Of course, as you know, in the United States it is being abolished over a period of five years. Really, they are kind

[*Translation*]

Galles et que ces trois études permettent de constater un taux de récidives moindre chez les personnes ayant bénéficié d'une libération conditionnelle.

Le président: Qu'entend-on par «licence» en anglais?

Dr Pease: Libération sur parole.

Le président: Conditionnelle.

Dr Pease: C'est bien cela. À une certaine époque, aux deux tiers de votre peine, vous êtes admis à la libération conditionnelle. Vous êtes considéré comme bénéficiant d'une libération conditionnelle jusqu'à la date marquant les deux tiers de votre peine. Le taux de récidive dans les deux années suivant la libération est plus faible, dans le cas des personnes ayant bénéficié d'une libération conditionnelle que dans le cas des personnes libérées simplement après avoir purgé les deux tiers de leur peine.

Le président: Pensez-vous qu'il conviendrait de conserver le système de libérations conditionnelles pendant un certain laps de temps après l'adoption des directives? Ce que je veux dire, c'est que je vois mal comment on peut supprimer la libération conditionnelle si on continue toujours à s'inquiéter du niveau de la population carcérale?

Dr Pease: Une fois le système installé, vous serez mieux à même de prendre cette décision en connaissance de cause. Je pense qu'il faut faire état de deux autres arguments à l'appui du maintien de la libération conditionnelle, l'un étant celui dont je viens de faire état, c'est-à-dire que la libération sous surveillance semble faire baisser le taux de récidive. Trois études ont été entreprises en Angleterre et toutes les trois ont abouti à cette même constation.

L'autre raison, c'est que ce pouvoir de décision en matière de libération conditionnelle confère un certain pouvoir au personnel des divers établissements. Ce pouvoir se révèle un outil extrêmement utile en milieu carcéral.

M. Jepson: Est-ce exact que vous avez dit que vous ne vous inquiétez guère des disparités entre les diverses peines prononcées?

Dr Pease: Non. Il existe deux types de disparités. Il y a les disparités reliées à l'affaire en cause et cela se défend car cela veut dire que les juges tiennent compte des différences de cas. L'autre disparité est celle reliée à l'humeur du juge. Les directives vous permettent de trier entre ces deux types de disparités.

M. Jepson: Je vois. Ce que vous dites donc, c'est qu'il ne faut pas supprimer les libérations conciditionnelles avant de voir, à l'essai, comment fonctionnent les directives en matière de prononcé des peines.

Vous n'êtes pas sans savoir qu'aux États-Unis, les libérations conditionnelles vont être supprimées sur cinq

[*Texte*]

of flying by the seat of their pants. They admitted this to us when we went down there.

The Minnesota guidelines had the interesting table effect, where they had above-the-line and below-the-line offences for whether you served your time in community work or in jail. We calculated that a guy could steal nine cars before he finally qualified for going into jail. I said that he could start a used car lot by then.

Mr. Redway: That would be considered a legitimate business. He would no longer be an offender.

Mr. Jepson: What did you think of that particular aspect where you had above line, below line?

Dr. Pease: I have no problems with it.

The decision as to custodial sentencing is a decision that in England judges have arrogated to themselves. There are those of us in England, of whom Andrew Ashworth is the most distinguished, who are trying to say that there should be political involvement in the setting of the parameters within which sentencing occurs and that you should not get judicial control of the area by default.

Therefore the answer to that question is that I claim no expertise, nor would I wish to, in deciding what it is right to make an in or out decision for; it is properly elected people's responsibility to state the parameters of sentencing, wherever they may lie. I would hope as a citizen that they would lie in certain more liberal directions, but—

Mr. Jepson: That is an awful word you used. Could you strike that word from the record, please?

I find very interesting your comments about the make-up of the Parole Board and the role of the judiciary in this whole process. That makes a lot of sense to me and could be pointing out a possible solution as we deliberate.

The other thing is the seriousness of the offence, whether it is serious or not serious. If you could just refresh me on that again, in terms of the judiciary and their role, did you say—

Dr. Pease: The effect of British parole is that the people sentenced the longest—therefore, the ones who have committed the most serious offences—serve a higher proportion of their sentences. So its effect is to increase sentence differentials. The effect of the Canadian system is to decrease them.

Mr. Jepson: Right, and I must admit I am very favourably disposed to your system on that basis.

[*Traduction*]

ans. En fait, ils avancent un peu à tâtons et ils l'ont d'ailleurs reconnu lorsque nous les avons consultés.

Les directives adoptées au Minnesota utilisent une sorte de barème qui permet de distinguer entre les infractions dont la peine peut être purgée en milieu communautaire et les infractions qui donnent lieu à incarcération. D'après nos calculs, on doit voler neuf voitures avant de pouvoir finalement aller en prison. Nous avons plaisanté en ajoutant que cela permettait de monter un commerce de voitures usagées.

M. Redway: L'intéressé serait alors un honnête commerçant et ne serait plus considéré comme un contrevenant.

M. Jepson: Que pensez-vous de cette sorte de barème dont nous avons parlé tout à l'heure?

Dr Pease: Je n'ai aucune objection à ce système.

La décision d'envoyer quelqu'un en prison est une décision que les juges anglais se sont réservée. En Angleterre, d'aucuns, dont M. Andrew Ashworth est un des représenants les plus distingués, considèrent que le pouvoir politique devrait fixer les limites ou le cadre à l'intérieur duquel s'exercerait le pouvoir de prononcer les peines et que le pouvoir judiciaire ne devrait pas avoir champ libre.

La réponse à votre question est donc que je ne saurais vous répondre avec certitude, quant au point de savoir s'il convient de condamner ou non une personne à une peine d'emprisonnement. Les paramètres d'une telle décision appartiennent à la représentation populaire bien qu'en tant que citoyen, je pense qu'il convient d'être libéral à cet égard, mais. . .

M. Jepson: Vous venez d'utiliser un mot que je réprouve. Ce mot-là pourrait-il être supprimé du compte rendu?

Vous m'avez beaucoup intéressé lorsque vous avez parlé de la composition de la commission des libérations conditionnelles et le rôle que le pouvoir judiciaire joue dans l'ensemble du système. Tout cela me semble bien fondé et c'est peut-être dans ce sens-là qu'on trouvera la solution recherchée.

Un autre élément qui m'intéresse, c'est la gravité de l'infraction, la question de savoir si l'infraction est grave ou non. Pourriez-vous reprendre un peu ce que vous avez dit sur le rôle du pouvoir judiciaire. N'avez-vous pas dit que. . .

Dr Pease: En Grande-Bretagne, la libération conditionnelle a pour effet que les personnes condamnées aux peines les plus longues—c'est-à-dire les personnes qui ont commis les infractions les plus graves—purgent en général une plus forte proportion de la peine initiale. L'effet des libérations conditionnelles est donc d'accroître les disparités entre les peines prononcées. Au Canada, au contraire, les libérations conditionnelles ont pour effet de réduire ces disparités.

M. Jepson: C'est cela et je reconnais que c'est pourquoi j'aime bien votre système.

[*Text*]

Mr. Horner: I find it very strange. You say that you would favour the use of parole to keep the prison population down, and you talk about 51% of admissions and it only amounts of 17% of the prison population. You talk about the fine defaulters, 23,000, and there are only 900 in prison. You talk about the English parole board favouring short-term prisoners—which I think it should—and the Canadian board favouring long-term. Do you see any other reason for the retention of parole?

Dr. Pease: If it is the case that it slows down criminal careers, then that should be put in the balance in its favour.

• 1015

Mr. Horner: There is evidence to prove that it does.

Dr. Pease: That is right. Three studies in Britain since 1976, and I was party to one, have all suggested that there is a lower than expected rate of reconviction among those given parole.

Mr. Horner: You asked the question, Mr. Chairman: how do you account for the difference in the Canadian system and the English system? You must have some thoughts on what causes the difference.

Dr. Pease: In short, I think it is because there is a greater judicial input in and a greater concern for judicial issues in the British parole board system than there is in the Canadian parole system. But that is a speculation. Judges contribute to the deliberation and judicial thinking contributes to the deliberations of non-judges on the parole board. To that extent, those factors which determine sentence differentials in the court also determine sentence differentials at the parole board level. This would produce the effect.

Mr. Horner: You believe that one factor brings about this difference.

Dr. Pease: That is my speculation. But it is a pretty pervasive factor, in the same way that the toughness of the Conservative administration in England I think has generated an increase in the custodial population in that country.

Mr. Jepson: What was that you said?

[*Translation*]

M. Horner: Je trouve cela très curieux. Vous avez dit que vous aimeriez conserver les libérations conditionnelles car cela permet de réduire le niveau de la population carcérale. Or vous avez évoqué le chiffre de 51 p. 100 pour les nouvelles admissions en prison alors qu'il ne s'agit que de 17 p. 100 de l'ensemble de la population carcérale. Vous avez évoqué le cas des personnes n'ayant pas payé l'amende qui leur avait été imposée, soit 23,000 personnes alors qu'il n'y en a que 900 en prison. Vous avez dit que le système des libérations conditionnelles en Angleterre favorise les prisonniers condamnés à des courtes peines—et je pense qu'il est bon qu'il en soit ainsi—alors qu'au Canada le système favorise les prisonniers condamnés à de longues peines. Existe-t-il, a votre avis, d'autres raisons de conserver le système des libérations conditionnelles?

Dr Pease: Si c'est vrai que ce système permet de ralentir le développement des carrières criminelles, eh bien je pense que cela, à lui seul, constituerait un argument concluant.

M. Horner: Il est prouvé qu'il en est bien ainsi.

Dr Pease: C'est exact. Trois études ont été effectuées en Grande-Bretagne depuis 1976, et j'ai participé à l'une d'entre elles, et toutes trois ont révélé que le taux de nouvelles condamnations était plus faible que prévu chez les bénéficiaires d'une libération conditionnelle.

M. Horner: M. le président vous a posé la question: De quelle façon tenez-vous compte de la différence qui existe entre le système canadien et le système anglais? Vous devez avoir une certaine idée de ce qui explique cette différence.

Dr Pease: Pour résumer, je pense qu'il y a une plus grande participation de la justice et des préoccupations judiciaires plus grandes dans le système anglais de libération conditionnelle que dans le système canadien. Mais ce n'est là qu'une supposition. Les juges participent aux délibérations et l'esprit judiciaire préside aux délibérations des non-juges qui font partie de la commission des libérations conditionnelles. Dans cette mesure, on peut dire que les facteurs qui expliquent les différences au niveau des sentences devant les tribunaux expliquent aussi les différences au niveau des sentences devant la commission des libérations conditionnelles. Voilà comment cela s'explique.

M. Horner: Vous considérez qu'un seul facteur explique cette différence.

Dr Pease: C'est ma supposition. Mais c'est toutefois un facteur qui exerce une forte influence, de la même manière que la dureté de l'administration conservatrice en Angleterre a donné lieu à une augmentation de la population carcérale dans ce pays.

M. Jepson: Que dites-vous?

[*Texte*]

Mr. Redway: He said that the Conservative administration has generated an increase in the population in prison.

Dr. Pease: I think the government feeding upon and feeding public opinion has generated in England and Wales a climate of getting tough. I make no moral judgment about that at all. I simply say that its consequence has been an increase of the custodial population. In our country, levels of custodial population are already well in excess of our ill planned and ancient prison estate. The effects of the change has been to produce the strains on that prison estate, such that in some prisons you have to stagger slopping out of overnight urine so that the sewers do not back up. It is that close to breakdown. In that context, it seems to me that one should not lightly take those policies whose effect would be to make that crisis more acute.

What I am trying to do is to say it has these consequences. It is a political decision about the choices which are made. The choices have these consequences of which the committee ought to be aware of.

Mr. Jepson: On a per capita basis, what is the rate of incarceration in England as opposed to the United States or Canada?

Dr. Pease: The rate of incarceration is lower than the United States but higher than any of the other European countries, save West Germany and Finland.

Mr. Nicholson: That is the judicial component of England and Wales for the parole board. I think you said a high court judge is the deputy chairman. Is there any other judicial component, any other judges who would sit on that parole board?

Dr. Pease: Yes. The parole board numbers about 60. There are around six or seven judges on the parole board. A judge will sit on all cases which involve life-sentence prisoners.

Mr. Nicholson: That is very interesting. Now, would that be a full-time job for those judges or would they hear cases quite apart from their—

Dr. Pease: They hear cases.

Mr. Nicholson: They hear cases as well.

Dr. Pease: Yes. The parole board is a part-time job for all its members, including judges.

Mr. Nicholson: Is it a part-time job for even a high court judge?

Dr. Pease: Even the chairman only works three days a week. The high court judge still hears cases. The persona of the chair I think is also influential in generating the climate. He is a full Minister of the Home Office, which is responsible for prisoners.

[*Traduction*]

M. Redway: Il nous dit que l'administration conservatrice est la cause de l'augmentation de la population carcérale.

Dr Pease: Je pense que l'influence exercée par le gouvernement sur l'opinion publique a créé en Angleterre et au Pays de Galles un climat répressif. Je ne fais pas là de jugement moral. Je dis tout simplement que cela s'est produit par une augmentation de la population carcérale. Dans notre pays, la population carcérale a d'ores et déjà largement dépassé le seuil prévu par une planification dépassée et vieillotte des prisons. Il en est résulté un surpeuplement des prisons et, dans certaines d'entre elles, il vous faut patauger dans les flaques d'urine de la nuit parce que les égoûts refoulent. On est très proche du chaos. Dans ces circonstances, il ne me semble pas que l'on puisse prendre à la légère des politiques qui auraient pour effet d'accentuer encore la crise.

Je veux dire par là qu'il y a des conséquences de ce type. Il s'agit de faire des choix politiques. Ces choix entraînent des conséquences que le Comité doit connaître.

M. Jepson: Quel est le taux d'incarcération par tête en Angleterre comparativement à celui des États-Unis ou du Canada?

Dr Pease: Il est plus faible qu'aux États-Unis mais plus élevé que celui de tous les autres pays européens, à l'exception de l'Allemagne de l'Ouest et de la Finlande.

M. Nicholson: Concernant la composante judiciaire de la commission des libérations conditionnelles de l'Angleterre et du Pays de Galles, il me semble que vous avez dit qu'un juge de la haute cour était le vice-président. Y a-t-il un autre représentant de la justice, un autre juge qui siège au sein de cette commission des libérations conditionnelles?

Dr Pease: Oui. La commission des libérations conditionnelles comprend quelque 60 membres. Il y a six ou sept juges qui font partie de la commission. Un juge doit siéger dans toutes les affaires impliquant des détenus condamnés à un emprisonnement à perpétuité.

M. Nicholson: Très intéressant. S'agit-il d'un emploi à plein temps pour ces juges ou entendent-ils d'autres affaires?

Dr Pease: Ils entendent d'autres affaires.

M. Nicholson: Ils jugent aussi dans d'autres affaires.

Dr Pease: Oui. Tous les membres de la commission des libérations conditionnelles, y compris les juges, travaillent à temps partiel.

M. Nicholson: C'est aussi un travail à temps partiel, même pour un juge de la haute cour?

Dr Pease: Même le président ne siège que trois jours par semaine. Le juge de la haute cour entend d'autres affaires par ailleurs. La personnalité du président joue aussi un rôle en insufflant un certain climat. Il occupe pleinement les fonctions de ministre de l'Intérieur chargé des détenus.

[*Text*]

Mr. Horner: So do you believe that if we were to alter the make-up of our parole board in Canada it would bring about a desired change to favour the short-term prisoners?

Dr. Pease: The honest answer is that I do not know. I would speculate yes, and I would put modest amounts of my own money on that outcome being the case.

• 1020

Let me state that the basic fact, though, to which I return, is that something is generating a situation such that the Canadian parole system favours long-term prisoners and the British parole system favours short-term prisoners. Your own speculations on that, you knowing the Canadian system, will be as valuable as mine. But my judgment is that—

The Chairman: How do you define "short-term"—under two years?

Dr. Pease: Actually, for those purposes you do not have to, because all you look at is the measures of dispersion of the sentenced population. But for practical purposes I would say it is three and a half to four years that we are talking about.

The Chairman: Of course our parole board deals with federal offences, which are two years, minimum.

Just so I am clear on the other aspect of the judicial involvement in the parole decision, are you saying the sentencing judge is asked his opinion in writing?

Dr. Pease: In life sentence cases.

The Chairman: In life sentence cases. Is it a written opinion, or does he actually take part in the—

Dr. Pease: He writes an opinion, which appears in the parole dossier of those members making the determination of that case.

The Chairman: Is that something we would want to see? You have a judge who perhaps sentenced this offender 10 or 15 years before and who is asked to give an opinion on whether or not this offender 15 years later should be released, not having had any contact with him. Is that a desirable ingredient in the decision?

Dr. Pease: As a personal view, I would prefer it to be required for him to make confidential comments at the point of sentence rather than 15 years later.

The Chairman: As a matter of practice, what are they saying in these written reports? Are they saying these were my views at the time, and I am just reiterating them now?

[*Translation*]

M. Horner: Pensez-vous en conséquence que si l'on modifiait la composition de la Commission des libérations conditionnelles au Canada, cela amènerait des changements souhaitables en faveur des détenus purgeant de courtes peines?

Dr Pease: Pour être honnête, je dois dire que je n'en sais rien. Je suppose que oui, mais je ne suis pas prêt à parier ma chemise.

J'en reviens toutefois au point fondamental qui est que le système canadien des libérations conditionnelles semble favoriser les détenus à long terme alors que le système anglais favorise les détenus à court terme. Votre interprétation de ce phénomène, vous connaissez bien le système canadien, est aussi utile que la mienne. Pour ma part, je considère. . .

Le président: Qu'entendez-vous par «court terme»—moins de deux ans?

Dr Pease: En fait, il n'est pas besoin de le préciser à cette fin car il suffit d'examiner le taux de dispersion de la population condamnée. Mais, pour être précis, je dirais que l'on parle de peines se situant entre trois ans et demi et quatre ans d'emprisonnement.

Le président: Bien entendu, notre commission des libérations conditionnelles se penche sur les infractions fédérales qui entraînent des peines de deux ans au minimum.

Afin d'éclairer ma lanterne sur cet autre aspect de la participation judiciaire dans les décisions de libération conditionnelle, êtes-vous en train de nous dire que l'on demande au juge chargé de prononcer la sentence de rédiger ses motifs par écrit?

Dr Pease: Dans les affaires impliquant une peine d'emprisonnement à perpétuité.

Le président: Donc, dans les affaires impliquant une peine d'emprisonnement à perpétuité. Les motifs sont présentés par écrit ou participe-t-il en fait au. . .

Dr Pease: Il rédige ses motifs, qui sont versés dans le dossier des libérations conditionnelles à l'intention des membres chargés de se prononcer sur l'affaire.

Le président: Est-ce une formule que vous préconisez en ce qui nous concerne? Il y a là un juge qui a peut-être condamné précédemment un délinquant il y a 10 ou 15 ans et à qui l'on demande s'il convient de relâcher ce même délinquant 15 ans plus tard sans qu'il y ait eu des contacts dans l'intervalle. Est-ce un élément souhaitable de la décision?

Dr Pease: Personnellement, je préférerais qu'il lui soit demandé de faire des observations sous le sceau de la confidentialité au moment du prononcé de la sentence et non 15 ans plus tard.

Le président: Dans la pratique, que dit-on dans ces rapports écrits? L'auteur dit-il: «Voici quelles étaient les impressions à l'époque et je vous le répète aujourd'hui?»

[*Texte*]

Dr. Pease: That is right: nothing in that time has tended to change that it was a particularly heinous offence, other things lie on file, and—

The Chairman: It seems quite extraordinary. I should tell the members of the committee and the witness that Her Majesty's government are studying parole now. In fact, I had a letter from Lord Carlisle, who is chairman of the commission the Home Secretary has set up, and they are coming to Canada in April. They would like to meet with us.

Mr. Nicholson: Is there any way we could go over there?

The Chairman: Well, we have been invited over there, if we can get—

Mr. Redway: May I ask two more questions just to clarify my thinking here? The impression I got in the discussion that went on relating to the composition of the parole board left me with a feeling that if you appoint a collective group of people to the parole board whose character could be described as Attila the Hun, you will get a different kind of conclusion from if you appoint a group of people whose character could be described as Mr. Bleeding Heart. That is all you are saying. It is personalities. Just as whatever side of the bed you get up on as judge plays a part in a sentence, the make-up of the personalities of the people on the parole board make up what you are going to get there. That is correct, is it?

Dr. Pease: But let me take it a little further. That means your Canadian parole officials are Mr. Bleeding Heart as far as long-sentence people are concerned, and the British ones are Mr. Attila the Hun as far as long-sentence people are concerned.

Mr. Redway: Correct.

Dr. Pease: Now, is that a difference in trait or character as between our two countries, or is it some other—

Mr. Redway: A national trait. . . or it just happened that nobody really did much of an investigation on what their attitudes were. They were appointed for other reasons, perhaps.

The second thing I would like to have your thought on is that in the guidelines of sentencing we seem to be separating in our minds the question of a jail term. . . that is the sentencing guideline. What would your thought be on having a sentencing guideline that included not only the jail term but the parole aspect of it as well, that this be right in the sentencing guideline?

Dr. Pease: That would remove any institutional levers that existed. Deliberating on cases in the parole board, I am constantly aware of the power institutional officials get through their influence on parole decisions. I think although there are dangers in this, on balance, particularly in our own over-stretched system, I would not

[*Traduction*]

Dr Pease: C'est vrai: rien n'a bien changé pendant tout ce temps s'il s'agissait d'une infraction particulièrement infamante, d'autres choses figurent dans le dossier et. . .

Le président: Cela me paraît tout à fait extraordinaire. Je doit informer les membres du Comité et le témoin que le gouvernement de Sa Majesté étudie en ce moment la question de la libération conditionnelle. J'ai reçu d'ailleurs une lettre de lord Carlisle, président de la commission mise sur pied par le Secrétaire de l'intérieur, qui me dit que les responsables se rendront au Canada en avril. Ils aimeraient nous rencontrer.

M. Nicholson: Est-il possible d'aller leur rendre visite?

Le président: En fait, nous avons été invités et si nous pouvons. . .

M. Redway: Puis-je poser deux petites questions pour éclaircir mes idées? J'ai eu l'impression en vous écoutant parler de la composition de la commission des libérations conditionnelles que lorsque on a un groupe de gens au sein de la commission dont la personnalité se rapproche de celle d'Attila, on obtient des conclusions différentes que lorsque ce même groupe est composé de belles âmes. Vous ne dites pas autre chose. C'est une question de personnalité. De même que le fait pour un juge de s'être levé du pied gauche influe sur la sentence qu'il va prononcer, les personnalités qui composent la commission des libérations conditionnelles déterminent les décisions qui seront prises. Est-ce bien cela?

Dr Pease: Laissez-moi pousser un peu plus loin la comparaison. Cela signifie que vos représentants au sein de la Commission canadienne des libérations conditionnelles sont de belles âmes en ce qui a trait à des gens condamnés à de longues peines, et que leurs homologues britanniques se comportent comme Attila vis-à-vis de ces mêmes personnes.

M. Redway: C'est exact.

Dr Pease: S'agit-il là de la manifestation d'un trait de caractère différent suivant les deux pays ou s'agit-il. . .

M. Redway: Un trait de caractère national. . . ou simplement le fait que personne n'ait jamais cherché véritablement à expliquer ce genre de comportement. Ils ont été nommés pour d'autres raisons, j'imagine.

Le deuxième point que je voudrais souligner, c'est que dans les directives sur les sentences, nous semblons avoir exclusivement à l'esprit la question de la peine de prison. . . c'est là l'objet des directives sur les sentences. Que penseriez-vous de l'élaboration de directives portant non seulement sur les peines de prison mais aussi sur la question des libérations conditionnelles; est-ce là logiquement le propos d'une directive sur les sentences?

Dr Pease: Les établissements perdraient toute marge de manoeuvre. En examinant les affaires qui passent devant la commission des libérations conditionnelles, je suis bien conscient du pouvoir que les responsables des établissements tirent de la possibilité d'influer sur les décisions prises en matière de libération conditionnelle. Il

[*Text*]
want to take that kind of power away from correctional officials.

Mr. Redway: So you think they should have the discretion.

• 1025

Dr. Pease: I feel it would influence the parole decision; therefore guidelines at the point of sentence which incorporate parole determinations are not a good idea, unless there was some veto power on the basis of institutional performance.

The Chairman: Do you view it as inevitable that with the guideline system you are going to get an increase in the prison population and that these people are going to be released in some kind of arbitrary fashion just to get room for the influx? Is that basically what you are saying?

Dr. Pease: I think that is probable. Even if it does not happen, I do not think you should paint yourself into the corner of abolishing parole before knowing whether it is going to happen or not.

The Chairman: Yes, well it is a very difficult question: how can you have a workable guideline system without abolishing it?

Before we terminate this very interesting session I want to ask you to give us some of your experience and the British experience in the alternatives and community service area. Are you able to predict or describe or categorize offenders who should be precluded from receiving a community service order, and has that happened in the United Kingdom? Are there criteria that set out who would be eligible for such an order and who would not?

Dr. Pease: In law, there is no criterion to exclude anybody. The statute says that anybody convicted of an imprisonable offence should be eligible for community service, and there are those up to and including those who have been committed for manslaughter who have been given community service orders.

There is no evidence that the rates of reconviction of those given community service orders, even among the most serious offenders, are any greater than they would be had they been given custodial sentences. There is no rehabilitative or non-rehabilitative effect such as to exacerbate criminal careers on the basis of community service orders. Community service appears to take people a little further down the road. There is as yet no evidence to suggest that it changes the rate of reconviction.

[*Translation*]
y a des risques, bien sûr, mais, tout bien compté, surtout dans un sytème aussi sollicité que le nôtre, je n'aimerais pas que l'on retire ce pouvoir aux responsables du service correctionnel.

M. Redway: Vous pensez donc qu'il doit y avoir un pouvoir discrétionnaire.

Dr Pease: Je pense que cela influerait sur les décisions prises en matière de libérations conditionnelles et qu'en conséquence, des directives établies au moment du prononcé de la sentence qui impliqueraient à l'avance certaines décisions en matière de libérations conditionnelles ne seraient pas une bonne chose à moins qu'il ne subsiste une certaine latitude en fonction du comportement au sein de l'établissement.

Le président: Considérez-vous comme inévitable que l'élaboration de lignes directrices va entraîner une augmentation de la population carcérale et que ces gens vont être libérés de façon plus ou moins arbitraire, juste pour laisser de la place aux nouveaux arrivés? Est-ce cela finalement que vous êtes en train de nous dire?

Dr Pease: Je pense que c'est probable. Même si les choses ne se passent pas ainsi, je ne crois pas qu'il faille se mettre devant le fait accompli et supprimer les libérations conditionnelles avant de voir ce qui se passe.

Le président: En effet, c'est une question très délicate: comment établir un système de lignes directrices utile sans une suppression au préalable?

Avant de mettre fin à cette séance très intéressante, je voudrais que vous nous fassiez part de votre expérience et de l'expérience britannique des systèmes de substitution et du service communautaire. Êtes-vous en mesure de déterminer à l'avance quelles sont les catégories de délinquants qui ne doivent pas pouvoir bénéficier d'une ordonnance de service communautaire et de nous dire ce qu'il en est sur ce point au Royaume-Uni? A-t-on établi des critères pour savoir qui peut bénéficier de ce type d'ordonnance?

Dr Pease: En droit, il n'existe aucun critère permettant d'exclure qui que ce soit. La loi énonce que toute personne reconnue coupable d'une infraction justifiant une peine de prison peut être admise à bénéficier du service communautaire et cela inclut les responsables d'homocide volontaire.

Rien ne prouve que les bénéficiaires d'ordonnances de service communautaire, même parmi les auteurs d'infractions les plus graves, aient un taux de récidive supérieur à ceux qui sont condamnés à des peines de prison. Les ordonnances de service communautaire n'ont aucune incidence réhabilitative ou non réhabilitative susceptible d'infléchir le cours d'une carrière criminelle. Le service communautaire semble permettre aux gens de s'intégrer un peu mieux. Rien ne prouve pour l'instant qu'il modifie le taux de nouvelles condamnations.

[*Texte*]

The Chairman: Do judges in your country have sufficient information about alternatives to prison?

Dr. Pease: The answer is that I believe they do, apart from the newer alternatives, but those alternatives tend to operate rather as conditions, for example, of probation orders. It is the probation service that has been taking the lead in victim offender reconciliation programs, for example, in England and Wales. There is a more limited range of noncustodial sanctions, I think—probation, suspended sentences, part-suspended sentences, community service orders, fines, discharges—which count as a sentence in England.

The Chairman: Thank you very much. Unless there are any further questions, I will just ask you one personal question. What are you doing in Saskatchewan?

Dr. Pease: The Regional Psychiatric Centre of the Correctional Service of Canadian invited me here to help establish a research program which takes advantage of the unique opportunities of that centre.

The Chairman: I see, and how long have you been there?

Dr. Pease: I have been there for two months, and I will be there for a further four during the course of the year.

The Chairman: We certainly were delighted to have been able to benefit from the fact that you are in Canada, and thank you very much for coming today.

Dr. Pease: Many thanks, gentlemen.

Mr. Jepson: Mr. Chairman, just a point of clarification. I have noticed for some time now a total absence of the Liberals and the NDP during these hearings. Have you been officially notified as chairman that they are in fact not going to participate in these hearings as we go across the country, or what their position is then? I think it is important as committee members for us to have a sense of exactly what is going on here.

The Chairman: No, I have not received any such notice. In fact Mr. Robinson will be joining us in British Columbia. I am not sure about Mr. Nunziata. He indicated he was interested in going. I think they will both be here tomorrow. I do not know whether he is actually coming.

Mr. Horner: Mr. Nunziata is going to be where? He is going to rejoin the committee?

The Chairman: He said he would be interested in going to British Columbia. He told me last time I spoke to him. I do not know whether he is coming, but I think they will both be here tomorrow.

Mr. Nicholson: He would be interested in trips, but other than that, no.

The Chairman: Let us take a two-minute break here.

[*Traduction*]

Le président: Les juges de votre pays sont-ils suffisamment informés des peines de substitution venant remplacer l'emprisonnement?

Dr Pease: Je pense qu'ils le sont, à part les dernières nouveautés, mais ces formules de substitution ont tendance à se superposer comme conditions, par exemple, à une ordonnance de mise à l'épreuve. Les services de mise à l'épreuve sont aujourd'hui en faveur en Angleterre et au Pays de Galles dans le cadre par exemple des programmes de réconciliation entre les délinquants et leurs victimes. La gamme des sanctions se substituant à l'emprisonnement. . . probation, sursis intégraux ou partiels, ordonnances de service communautaire, amendes, libérations. . . est plus limitée, j'imagine, en Angleterre.

Le président: Je vous remercie. S'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais vous poser une question personnelle. Que faites-vous en Saskatchewan?

Dr Pease: Le Centre psychiatrique régional du Service correctionnel du Canada m'a invité ici pour que j'aide à mettre sur pied un programme de recherche tirant parti des caractéristiques exceptionnelles de ce centre.

Le président: Je comprends. Depuis combien de temps êtes-vous là?

Dr Pease: Depuis deux mois et je compte rester quatre mois supplémentaires cette année.

Le président: C'est avec plaisir que nous avons pu profiter de votre séjour au Canada et je vous remercie chaleureusement d'être venu parmi nous aujourd'hui.

Dr Pease: Merci beaucoup, messieurs.

M. Jepson: Monsieur le président, juste un petit éclaircissement. Je constate depuis quelque temps que les Libéraux et les membres du NPD sont totalement absents de nos audiences. En votre qualité de président, vous ont-ils notifié qu'ils ne prendraient pas part à ces audiences à travers le pays ou vous ont-ils fait part d'une manière quelconque de leurs projets? J'estime qu'il est important que les membres du Comité sachent exactement ce qui se passe.

Le président: Non, je n'ai reçu aucune notification de ce type. M. Robinson doit d'ailleurs se joindre à nous en Colombie-Britannique. Pour ce qui est de M. Nunziata, je ne suis pas sûr. Il a fait savoir qu'il était intéressé. Je pense qu'ils seront tous deux parmi nous demain. Je ne sais pas s'il vient vraiment.

M. Horner: M. Nunziata va être où? Va-t-il se joindre au Comité?

Le président: Il a déclaré qu'il avait l'intention de se rendre en Colombie-Britannique. Il me l'a dit la dernière fois que je l'ai vu. Je ne sais pas s'il viendra, mais je pense que tous deux seront là demain.

M. Nicholson: Le voyage va l'intéresser mais en dehors de cela, je ne pense pas.

Le président: Là-dessus, prenons une pause de deux minutes.

[*Text*]

• 1030

• 1036

The Chairman: Gentlemen, we will resume consideration of our mandate. This morning our final witness is Mr. Andrew Smith, director of alternative sentence planning in Winnipeg, Manitoba. We are very glad to have you with us here in Ottawa today, Mr. Smith. We are interested in hearing about your program in Winnipeg, so the floor is yours.

Mr. Andrew Smith (Director, Alternative Sentence Planning (Winnipeg)): Thank you. I would like to explain to the committee that I am currently on leave from the Department of the Solicitor General to operate this program, and I will return at some point.

If it is has not already done so, I imagine the committee will be hearing from a number of groups and organizations that will be advocating a view of justice which may go under a number of appellations, "reparative", "restorative", "reconciliative justice", words like that.

What I would like to do, and what we have tried to do in our brief, is to present a program that we feel demonstrates and embodies many of the practices of restorative justice or reparative justice, but in a very practical context of the current criminal justice process. Many of the positions taken by those advocating a total reorientation toward justice are more ideological than practical. And what we have tried to do in alternative sentence planning, I think, is embody some of the principles of restorative, reparative justice, but in the context of sentencing in current-day courts, and I believe with some success.

It is my understanding that the committee will be hearing from Herb Hoelter with the client-specific planning program in the United States on Thursday of this week. I would like to indicate to you that alternative sentence planning very much evolved out of that United States experience, an experience initiated by a Dr. Jerome Miller with the National Centre of Institutions and Alternatives in Washington some 15 years ago. The program is an adaptation of that program in a Canadian context.

The organization under which the alternative sentence planning program operates is called the Children's Home of Winnipeg. The name is something of a misnomer. It is a broad social service agency. It has been around Winnipeg for something over 100 years. That agency was concerned about the large number of people who seemed to be incarcerated for lack of viable alternatives being made known to the sentencing judge. On that basis the

[*Translation*]

Le président: Messieurs, reprenons notre travail. Notre dernier témoin ce matin est Andrew Smith, directeur de la planification des peines de substitution à Winnipeg, Manitoba. Nous sommes très heureux de vous accueillir aujourd'hui parmi nous à Ottawa, monsieur Smith. Nous avons hâte de vous entendre parler de votre programme de Winnipeg et je vous laisse donc la parole.

M. Andrew Smith (directeur, planification des peines de substitution (Winnipeg)): Je vous remercie. J'aimerais préciser au comité que je suis actuellement détaché par le ministère du Solliciteur général pour m'occuper de ce programme et que je réintégrerais mes fonctions à un moment donné.

Si ce n'est déjà fait, j'imagine que le comité va entendre un certains nombre de groupements et d'organisations préconiser un type de justice que l'on peut qualifier diversement de «réparative», «réhabilitative» ou «réconciliatrice», selon les cas.

Mon but, et je me suis efforcé de le décrire dans notre mémoire, c'est de vous présenter un programme qui, à notre avis, reprend à son compte nombre de composantes de la justice réhabilitatrice ou réparative mais en se plaçant dans le contexte pratique des mécanismes actuels de la justice pénale. Souvent, les personnes qui préconisent une réorientation radicale de la justice adoptent des positions plus idéologiques que pratiques. J'estime pour ma part qu'en élaborant la planification de peines de substitution, nous nous sommes efforcés de reprendre à notre compte un certains nombres des principes découlant de la justice réparatrice ou réhabilitative, mais en nous replaçant dans le contexte des tribunaux actuels et je crois que nous avons obtenu un certain succès.

Si je ne me trompe, le comité doit entendre Herb Hoelter jeudi de cette semaine au sujet du programme de planification adapté aux clients au États-Unis. J'aimerais préciser que toute cette question de planification des peines de substitution est largement redevable à cette expérience menée aux États-Unis par le D[r] Jerome Miller au National Centre of Institutions and Alternatives à Washington, il y a une quinzaine d'années. Il s'agit d'une adaptation de ce programme au contexte canadien.

L'organisation qui chapeaute le programme de planification des peines de substitution a pour nom la Maison de l'enfance de Winnipeg. Ce nom est quelque peu trompeur. Il s'agit en fait d'un organisme de service social à vocation générale. Cet organisme existe à Winnipeg depuis plus de 100 ans. Il s'est inquiété au départ de voir qu'un grand nombre de personnes semblaient être jetées en prison parce que le juge chargé

[*Texte*]

program was developed with federal, provincial, and private support as a demonstration.

Very simply, the program prepares alternative sentence plans for offenders who are referred to the program by their defence lawyers. To be accepted into the program, offenders must be facing a minimum prison term of three months. They must be pleading guilty to the offence and not dispute the facts of the case as outlined in the police brief. They must be assessed as posing no unreasonable risk to the public and express some commitment and motivation to participating in the alternative sentence plan. I very much take the view that one can lead horses to water but one cannot make them drink. And that screening process is applied very rigorously. Indeed, over half of the referrals we receive are screened out on the basis of not meeting those criteria. However, if they do meet the criteria, we work very intensively with that individual to try to develop an alternative to prison plan that really addresses two distinct sets of issues.

• 1040

The first issue is the offence itself and the accountability or the responsibility that must be taken for the action that has been done. Wherever possible, that is done in a reparative way. We utilize the services of the Mennonite Central Committee for mediation purposes with victims who are willing and wish to participate in a process such as that. Where the victim is not willing and does not wish to participate, we still attempt some form of reparative sanction or some reparative measure that is appropriate to the crime but is not incarceratory.

The second set of issues tends to be social or treatment issues. Very rarely can these issues be separated or seen as not being present. In that case we advocate quite rigorously for our clients to obtain the services they require.

The outcome of our work is put in the form of an alternative to the prison plan that is placed before a sentencing judge by the person's defence counsel. One conceptualization of the program is that it is an extension of the defence counsel's duty to speak to sentence. . . and represent an extension of that duty.

In about 70% of the plans we present, the judge accepts our recommendation. In the 30%-odd where the recommendation made by our program is not accepted, we transmit our information, our plan, to release authorities, be they the early-release authorities within the provincial system or be they parole authorities, if the person is incarcerated in a federal institution.

[*Traduction*]

de prononcer la sentence n'avait pas connaissance d'autres solutions viables. Partant de cette analyse, un programme pilote a été élaboré avec la participation du gouvernement fédéral, de la province et du secteur privé.

Ce programme permet tout simplement d'élaborer des solutions de rechange à la prison à l'intention des délinquants renvoyés au programme par leur avocat. Pour être acceptés au sein du programme, les délinquants doivent être passibles d'une peine d'emprisonnement de trois mois au minimum. Ils doivent plaider coupables et ne pas contester les faits décrits dans le mémoire de la police. Ils doivent être jugés raisonnablement innoffensifs pour la sécurité du public et être suffisamment motivés pour participer au régime des peines de substitution. Je suis tout à fait d'accord avec la maxime qui dit que l'on peut toujours mener un cheval à l'abreuvoir, mais qu'on ne peut pas le forcer à boire. Ainsi, le tri est effectué de manière très rigoureuse. Dans la pratique, plus de la moitié des gens qui nous sont envoyés sont refusés parce qu'ils ne répondent pas aux critières ainsi établis. Toutefois, lorsque l'individu répond aux critères, nous faisons le maximum pour nous entendre avec lui sur une formule de substitution à l'emprisonnement qui réponde à deux séries bien distinctes de questions.

La première série de questions a trait à l'infraction en soi et aux responsabilités que doit prendre le déliquant pour faire face à ses actes. Dans la mesure du possible on a recours à la réparation. Nous faisons appel aux services du Comité central Mennonite à des fins de médiation lorsque la victime est prête à collaborer. Lorsque la victime ne veut rien savoir et n'est pas prête à collaborer, nous n'en cherchons pas moins à trouver une certaine forme de sanction servant de réparation ou à recourrir à une certaine formule réparatrice adaptée à l'infraction en excluant toutefois l'incarcération.

La deuxième série de questions relève du traitement social. Il est très rare que ces questions puissent être séparées ou qu'elles soient absentes. Dans un tel cas nous défendons avec vigueur la cause de nos clients pour qu'ils puissent obtenir les services dont ils ont besoin.

Le résultat de notre travail se présente sous la forme d'une solution de rechange à l'incarcération que l'avocat de la défense propose au juge chargé de prononcer la sentence. On peut voir dans ce programme un élargissement du rôle de l'avocat de la défense chargé de donner son avis sur la sentence.

Dans quelque 70 p. 100 des cas, le juge accepte notre recommandation. Dans les 30 p. 100 de cas restants, lorsque la recommandation faite par notre programme n'est pas acceptée, nous transmettons nos informations, notre plan, aux responsables des libérations, qu'il s'agisse des responsables chargés d'une libération anticipée au sein du système provincial ou des représentants des libérations conditionnelles lorsque la personne en cause est incarcérée dans un établissement fédéral.

[*Text*]

It is generally our view that many judges—and certainly in Manitoba they have been vocal in the press recently—are more frustrated by the lack of alternatives available to them than by their knowledge of those alternatives. We find very few judges who relish sending people to prison. . . and who do so often in a sense of frustration, because they see no other viable alternative. Either the alternatives are not there or they do not have confidence in the existing alternatives and controls that might be in place around those alternatives to sentence for them. Lacking that knowledge or confidence, they see no other alternative but to sentence to prison.

It is our hope to place before judges both detailed assessment and detailed program information that will allow judges to make better decisions. Generally the reaction from the judiciary, we have found, has been favourable.

Some people I think see our program as providing very much the same services as a probation report may provide. It is our view that our type of approach may well be done within the context of probation; but the fact of the matter is that it is not. The resources available within probation and the quality and orientation of probation in our view typically are unsatisfactory to judges. They are one of those areas entirely within provincial jurisdiction that have been the subject of considerable cut-backs and cuts. It is a soft area of the system, and one that I think in consequence is resulting in a poorer standard of information being made available to sentencing judges.

Secondly, there is an orientation coming from a private agency that perhaps allows us somewhat more flexibility, perhaps a greater audacity in speaking to judges, than might be the case for someone who has a dual responsibility, both to the court and to the public service of the province in which they work.

In looking at alternative sentence planning and its wider adoption, we see a number of problems. One of them is the limited role of the federal government in the area of alternatives to imprisonment, the federal role being limited to federal law enforcement, corrections, parole, and the Criminal Code, and also to transfer payments and special agreements such as the Young Offenders Act agreement. It is our view that while there certainly are measures the federal government might take within these areas of responsibility to impact on prison populations, many of the alternatives to prison that we are talking about, and the mechanisms, primarily, to put them in place, are within the provincial responsibility.

• 1045

In many of the difficulties that federal inmates have experienced, the criminal and social histories almost entirely involve long and extensive contacts with

[*Translation*]

Nous considérons de manière générale que de nombreux juges—et ils n'ont pas manqué de se prononcer dernièrement à ce sujet au Manitoba par la voie de la presse—regrettent davantage le manque de formules de substitution que le manque de connaissance qu'ils en ont. Très peu de juges aiment envoyer les gens en prison. . . et souvent ils le font à leur grand regret parce qu'ils ne voient pas d'autre solution viable. Soit les solutions n'existent pas, soit ils ne font pas confiance aux moyens de contrôle susceptibles d'être mis en place lorsque des solutions existent. Par manque de connaissance ou de confiance, ils ne voient pas d'autre solution que d'envoyer les gens en prison.

Nous souhaitons pouvoir présenter aux juges des évaluations détaillées et des informations précises sur les programmes qui leur permettront de prendre de meilleures décisions. Généralement, nous avons pu constater que la réaction des juges était favorable.

D'aucun pensent que notre programme offre pratiquement les mêmes services qu'un compte rendu de probation. Nous considérons que notre démarche pourrait très bien s'inscrire dans le cadre de la probation mais que dans la pratique il n'en est rien. Les ressources disponibles dans le cadre de la probation ainsi que la qualité et l'orientation de la probation sont jugées à notre avis de manière très critique par les juges. Il s'agit là d'un domaine de compétence exclusivement provinciale qui a fait l'objet de nombreuses compressions budgétaires. C'est un point faible du système qui, à mon avis, se traduit par la fourniture d'informations de piètre qualité aux juges chargés de prononcer les sentences.

En second lieu, le fait d'être un organisme privé nous permet peut-être de faire preuve de plus de souplesse et même d'un peu plus d'audace pour parler aux juges que ne pourrait le faire quelqu'un ayant une double responsabilité, vis-à-vis du tribunale et vis-à-vis de la fonction publique de sa province.

A partir du moment où l'on envisage une extension de la planification des peines de substitution, un certain nombre de problèmes se posent. Le premier tient au rôle limité du gouvernement fédéral dans le secteur des peines de substitution, puisqu'il s'en tient à l'application des lois fédérales, au service correctionnel, au service des libérations conditionnelles, à l'application du Code criminel ainsi qu'aux paiements de transfert et à des ententes spéciales comme celle qui porte sur la Loi sur les jeunes contrevenants. Nous considérons que si le gouvernement fédéral peut certes prendre un certain nombre de mesures dans ces domaines de compétence afin d'abaisser le niveau de la population carcérale, nombre de mesures de substitution dont nous parlons et avant tout les différents mécanismes dont il convient de mettre en place relèvent des compétences provinciales.

Nombre de difficultés éprouvées par les détenus des établissements fédéraux font partie d'un dossier pénal et social impliquant de longs et nombreux contacts avec les

[*Texte*]

provincial child welfare, social service, provincial probation and provincial corrections. The failures in the provincial end cost the federal government money in the long run, because federal corrections are expensive, and the cost in transfer payments and other costs with respect to provincial corrections. So it is our view that any strategy to try more rigorously and actively to pursue alternatives to prisons must be a joint federal-provincial strategy. While the federal government can take a leadership role, it involves very close provincial co-operation, and in some cases municipal co-operation.

Perhaps I could close with a sort of conceptual view. The issue, in our minds, is not so much one of greater resources and greater money within the criminal justice system to promote alternatives to imprisonment; it is very much an issue of redirecting and repriorizing money from institutional ends of the system to preventive and alternative ends of the system. Those shifts must take place, and they must be made in the context of perhaps a smaller pie, not a larger pie, because if we are content to increase the monies available in the justice field then inevitably they will go toward institutional costs, which are far more expensive and do nothing about the problems in the first place. So there is a summary of our views.

The Chairman: Thanks very much, Mr. Smith. Mr. Nicholson will have the first questions.

Mr. Nicholson: Welcome, Mr. Smith, to the committee. Let me suggest to you an alternative to prison that works in my own constituency of Niagara Falls, and I ask for your opinion of it. I see I have Dr. Horner's attention. I am going to—

Mr. Horner: I wondered if you are a witness.

Mr. Nicholson: One of the problems—and I think you would agree with this—is that you get people, as you mentioned, they get mixed up in the provincial system and all the different programs and training schools and all of that, and a lot of people suggest that a lot of times you send a person to training school or prison it is just sort of a higher education to learn criminal behaviour.

There is a program in my riding where a plant is set up and basically people who are on parole—but they may be referred for other reasons—get involved in a plant-like atmosphere. In fact, I should not say plant-like; it is a plant. They work a shift and they are taught life skills training. It has had tremendous success, and it has had the co-operation of the business community, some of the other industrial plants, on the basis that if you work out okay in this particular plant for a six-month period then they will put you in. It is very cost-effective compared to other alternatives there are—for instance, incarceration.

[*Traduction*]

services provinciaux d'aide à l'enfance, d'aide sociale, de probation ou de correction. Les carences provinciales finissent par coûter de l'argent au gouvernement fédéral parce que le service correctionnel fédéral est onéreux et parce que les paiements de transfert et autres frais liés aux services correctionnels provinciaux sont élevés. Nous sommes donc convaincus que toute stratégie visant à trouver véritablement des moyens de substitution à l'emprisonnement doit relever d'une collaboration fédérale-provinciale. Il faut que le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file et qu'il collabore étroitement avec les autorités provinciales et, dans certains cas, avec les municipalités.

Laissez-moi terminer sur une question de principe. La question, à notre avis, n'est pas tant de trouver davantage de ressources et de crédits au profit du système d'administration de la justice afin de promouvoir des mesures de substitution à l'emprisonnement, que de canaliser différemment et de redéfinir les priorités de crédit en les enlevant aux établissements pour en faire profiter les secteurs liés à la prévention et aux mesures de substitution. Il faut que cette redistribution ait lieu, et même si la taille du gâteau diminue, parce que si l'on se contente d'accroître les crédits fournis à la justice, ils diront inévitablement aux établissements, qu'ils coûtent bien plus cher et qu'ils ne font rien au départ pour régler le problème. Voilà donc l'essentiel de notre façon de voir.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Smith. Les premières questions seront posées par M. Nicholson.

M. Nicholson: Monsieur Smith, je vous souhaite la bienvenue au sein de ce comité. Je vous dirais qu'il y a un moyen de substitution à l'emprisonnement qui donne de bons résultats dans mon comté de Niagara Falls et je vous demande de me donner votre avis. Je vois que j'ai éveillé l'intérêt du Dr. Horner. Je vais. . .

M. Horner: Je me demande si vous êtes un témoin.

M. Nicholson: L'un des problèmes—je pense que vous êtes d'accord—c'est que les gens, comme vous l'avez mentionné, sont totalement perdus dans le système provincial face aux différents programmes, écoles de formation, etc., qui sont mis à leur disposition, et il y a beaucoup de gens pour dire que bien souvent, quand on envoie une personne en prison ou en école de formation, on ne fait que lui donner une formation supérieure en comportement criminel.

Une usine a été établie dans mon comté dans le cadre d'un programme qui s'adresse avant tout aux gens faisant l'object de libérations conditionnelles, mais qui peuvent aussi être envoyés pour d'autres raisons, et qui se retrouvent dans une atmosphère semblable à celle d'une usine. En fait, je ne devrais pas dire semblable à celle d'une usine puisqu'il s'agit bien d'une usine. Ils travaillent en roulement par équipes et on leur apprend à se débrouiller dans la vie. La réussite est totale et le travail compte sur l'appui du milieu des affaires et d'autres établissements industriels qui partent du principe que celui qui réussit à bien s'en sortir dans cette usine sur une période de six mois va pouvoir être embauché. L'argent

[*Text*]

It is a fantastic program. I do not know how widely it is used across Canada, but for those individuals for the last few years it has broken that cycle. It has allowed them to learn in an environment in which they will have to survive, and as well it has brought the co-operation of private industry along with it. I wonder if you have heard of programs like that. Have you examined them? Are they more successful than some of the other alternatives we have tried in the past?

Mr. Smith: Undoubtedly. I think the program you referred to is a post-sentence program, a part of a release mechanism—

Mr. Nicholson: Yes, it is actually.

Mr. Smith: —involving parolees, whereas we tend to work prior to prison.

Certainly the success of such programs has been demonstrated over and over again. There have been a number of impediments to their widespread utilization. In fact, the entire introduction of an industrial or work ethic issue into corrections federally and provincially has certainly encountered great resistance from organized labour, in the sense that there has been a real fear that work done by people sentenced would somehow negatively affect employment opportunities for organized labour. That certainly has been one of the difficulties facing work opportunities for people, both as sentencing alternatives and as release plans, ans also as institutional programs.

• 1050

Mr. Nicholson: Let me have your comment. I have heard that comment as well. For myself, I would say it is a lot cheaper now for everyone in society if we help this person to put together a sort of constructive life for himself than if we end up having to pay the costs of assisting victims and incarcerating this person. I mean, how do you challenge that assumption of labour groups, for instance?

Mr. Smith: I think it is an area in which certainly a lot of work could be done with organized labour and possibly initiated by both federal and provincial governments to reach agreements and understandings to allow the greater use of work experience placements for people, both as part of their sentences and following. . . well, still part of the sentence but during the release process.

I think the sort of direct connection between work and work skills is a healthy one, and one of the problems in which community service order programs at the moment often have been criticized. There has often been a sense of community service order programs as being soft,

[*Translation*]

investi est très bien employé si l'on compare à d'autres solutions telles que l'incarcération.

C'est un programme sensationnel. Je ne sais pas si ce genre de solution est fréquent ailleurs au Canada mais, pour les personnes concernées, le programme a permis ces dernières années de rompre le cycle infernal. Il leur a permis de faire leur apprentissage dans un environnement au sein duquel ils doivent apprendre à s'en sortir seuls et il a permis en outre de compter sur la collaboration du secteur privé. Je me demande si vous avez entendu parler de ce genre de programmes. En avez-vous examiné? Obtiennent-ils plus de succès que d'autres mesures de substitution que nous avons essayées par le passé?

M. Smith: Sans aucun doute. Je crois que le programme que vous mentionnez est un programme postsentenciel faisant partie des mécanismes de libération. . .

M. Nicholson: Oui, c'est bien cela.

M. Smith: . . . impliquant des bénéficiaires d'une libération conditionnelle alors que pour notre part, nous intervenons avant l'emprisonnement.

La réussite de ce genre de programmes a été prouvée à maintes reprises. Toutefois, un certain nombre d'empêchements font obstacle à leur généralisation. Dans la pratique, l'intégration au monde du travail des secteurs correctionnels fédéraux et provinciaux s'est heurtée à une forte résistance de la part des syndicats, en ce sens que l'on craint effectivement que le travail effectué par les personnes condamnées ne soit susceptible d'enlever des emplois aux syndiqués. De toute évidence, c'est là une des grandes difficultés qui empêchent de donner un travail à ces gens, tant au moment du prononcé de la sentence que lors d'une libération conditionnelle et même dans le cadre des programmes dispensés par les établissements.

M. Nicholson: J'aimerais entendre vos commentaires. C'est quelque chose que j'ai déjà entendu moi aussi. Quant à moi, il me semble que cela coûte beaucoup moins cher à tout le monde dans la société lorsque nous aidons quelqu'un à se faire une vie un peu plus positive, plutôt que de devoir payer ce qu'il en coûte pour aider les victimes et incarcérer l'individu. Mais comment contester cette hypothèse des syndicats, par exemple?

M. Smith: À mon sens, c'est un domaine où l'on pourrait faire beaucoup de travail en collaboration avec les syndicats. Peut-être les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient-ils entreprendre de conclure des ententes pour permettre une plus grande utilisation du placement en expérience de travail à la fois pendant la peine et par la suite, ou plutôt toujours pendant la peine mais au cours du processus de libération.

À mon sens, le lien direct entre le travail et les techniques de travail a quelque chose de sain et c'est un des problèmes pour lesquels on critique souvent, à la lecture, les programmes qui décrètent des services communautaires. On a souvent l'impression que ces

[*Texte*]

ineffectual, not rigorously monitored, and not always meaningful.

Mr. Nicholson: That is right.

Mr. Smith: I think that is partly because of the resources available for their management and the seriousness with which they have been taken by various jurisdictions. But it also has to do with the very sort of limited scope of activities that are done under the context of community service. That scope could be expanded, particularly in the area of municipal improvement and municipal work, because I think one of the greatest potentials is in the area of municipal services, be they parks, recreation, various other services that municipalities require. So it suggests, perhaps, that it might be in the area of labour issues that might need to be explored to perhaps look at better and more substantial opportunities in the context of community service.

Mr. Jepson: It is interesting. There is a similar sort of project through Employment and Immigration in my riding. They set up a training school, if you will, in the restaurant business, food services and so on, and are taking young people who have had some difficulties in the past and are training them in this and placing them within the industry. It is just getting off the ground but seems to date to have graduated some students and seems to be enjoying a very successful integration. These are practical steps, rather than the cynicism you state here that there is nothing you can really do in terms of restorations. Just a little editorial comment there.

Mr. Nicholson: I agree with that, and that is why I say when we find something that is working, we do not have to study alternative models to death. If we find something that has proven results, I think we should run with it and encourage it as much as possible, notwithstanding some of the criticism that inevitably flows, as you have pointed out. That is all.

Mr. Horner: I take it these are mainly young offenders, is that right?

Mr. Smith: No, they are not. Only about 20% of our clients are young offenders. The reason for that is that under the Young Offenders Act a pre-disposition report is required whenever custody is being contemplated. We only tend to get those young offenders when the pre-disposition report, having been ordered, is deemed to be inadequate or the case is a sufficiently complex one as to involve ourselves. If it is a basic straightforward case, generally probation prepares the pre-disposition reports as they are required and we have very little involvement as a private, non-governmental agency. So about 80% are adult.

Mr. Horner: All right, 80%. And no women involved.

Mr. Smith: Yes, there are.

[*Traduction*]

programmes sont mous, peu efficaces, mal contrôlés et pas toujours significatifs.

M. Nicholson: C'est exact.

M. Smith: À mon sens, cela s'explique en partie par les ressources dont on dispose pour leur gestion et par le sérieux plus ou moins grand que les diverses compétences y accordent. Mais cela se rattache aussi à l'éventail limité des activités qui relèvent des services communautaires. On pourrait élargir cet éventail, surtout dans le domaine de l'amélioration municipale et du travail municipal car, à mon sens, les plus grandes possibilités qui existent actuellement dans ce domaine se trouvent dans les services municipaux, qu'il s'agisse de parcs, de loisirs ou des divers autres services dont les municipalités ont besoin. Parmi les questions syndicales à explorer, il y aurait donc peut-être des possibilités meilleures et plus importantes dans le cadre des services communautaires.

M. Jepson: C'est intéressant. Emploi et Immigration travaille à un projet analogue dans ma circonscription. On a créé une école de formation, en quelque sorte, dans le domaine de la restauration et des services alimentaires. Des jeunes gens qui ont connu des difficultés sont formés dans ce domaine et placés au sein de l'industrie. Cela ne fait que commencer mais, déjà, des élèves ont terminé leur formation et semblent connaître une intégration très intéressante. Ce sont là des étapes pratiques, qui s'opposent au cynisme que vous notez et selon lequel il n'y a vraiment rien à faire en matière de rétablissement. C'était un simple commentaire.

M. Nicholson: Je suis d'accord et c'est pourquoi, d'après moi, si l'on trouve quelque chose qui fonctionne, il n'est pas nécessaire d'étudier à l'infini des modèles de remplacement. Si nous trouvons quelque chose qui a donné des résultats bien établis, nous devrions nous en servir et encourager cela le plus possible malgré les critiques inévitables dont vous avez fait état. C'est tout.

M. Horner: Ce sont surtout de jeunes délinquants, n'est-ce pas?

M. Smith: Pas du tout. 20 p. 100 de nos clients seulement sont de jeunes délinquants. C'est que, en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants, il faut un rapport préalable au jugement chaque fois que la détention est envisagée. En général, nous recevons ces jeunes délinquants seulement lorsque le rapport préalable au jugement, après avoir été ordonné, est considéré comme insuffisant ou que l'affaire est suffisamment complexe pour comporter notre présence. S'il s'agit d'un cas fondamental assez simple, le service des libérations conditionnelles prépare généralement les rapports préalables au jugement à mesure qu'on en a besoin et, à titre d'organisme privé et non gouvernemental, nous participons très peu au processus. C'est pourquoi environ 80 p. 100 de nos clients sont des adultes.

M. Horner: D'accord, 80 p. 100. Et il n'y a pas de femmes.

M. Smith: Oui, il y en a.

[*Text*]

Mr. Horner: Do you have men and women?

Mr. Smith: We deal with both men and women clients. In fact, we find we tend to get more women than typically would be represented in the population going for sentencing.

Mr. Horner: Have any of your clients pleaded guilty to vicious crimes, sexual assault crimes and things like this?

• 1055

Mr. Smith: Yes, we have dealt with such crimes. In fact, since I became involved with the program about a year and a half ago, we have attempted not so much to deal with a large quantity of offences but to deal with more serious offences. It is our view that in dealing with serious offences we have a challenge which stretches our abilities and capacities, and secondly it challenges the system to look at cases that typically are very difficult to dispose of any other way than by extensive prison terms. In our screening-out process, because we can only manage to accommodate a fraction of the cases that are referred to us, we seek those cases that are, by far, the most difficult. We have dealt with manslaughter, sexual assault, aggravated assault, armed robbery.

Mr. Horner: This obviously leads to the next question. What information do you have, and what studies have been done, if any, about how satisfactory the program is and what the recidivism rate is, and so on?

Mr. Smith: The federal Solicitor General is currently requesting proposals from evaluators to do an evaluation of the program. We are hopeful that the program will be formally evaluated, starting this summer.

The program itself has been keeping records and information. In terms of long-term recidivism of our clients, we do not have information of a statistical nature yet. It is our objective in the program to have a recidivism rate that is the same or better than would be the case had the person proceeded through sentencing in the normal way. We feel it is unrealistic for programs such as ours to try to dramatically cut recidivism, and we are quite happy if we manage to have the same recidivism rate that might be existent within the current population. Of course, any improvement would be welcomed.

Mr. Horner: You say you get the victims involved in the program. Do you mean that in aggravated assault cases, in sexual assault cases, in armed robbery cases the victims come forward and take part in the program?

Mr. Smith: The victim has an opportunity to participate. We utilize the services of a mediation program operated by the Mennonite Central Committee, which has

[*Translation*]

M. Horner: Vous avez des hommes et des femmes?

M. Smith: Nous avons des clients et des clientes. En réalité, nous recevons probablement plus de femmes que la proportion normale des gens qui doivent voir déterminer leur peine.

M. Horner: Y a-t-il de vos clients qui se sont reconnus coupables de crimes honteux, d'attaques sexuelles, par exemple?

M. Smith: Oui, nous nous occupons d'actes criminels de ce genre. En fait, depuis que je m'occupe du programme, soit depuis un an et demi environ, nous tâchons non pas de nous occuper d'une grande quantité d'actes criminels, mais plutôt de nous en tenir aux actes les plus graves. Selon nous, nous occuper des actes criminels graves, c'est un défi qui étend nos aptitudes et nos capacités, et deuxièmement, c'est un défi pour le système, qui doit examiner des cas dont il est habituellement très difficile de s'occuper autrement que par de longues peines d'emprisonnement. Dans notre processus de tri, étant donné que nous ne pouvons nous occuper que d'une petite partie des cas qui nous sont soumis, nous recherchons les cas les plus difficiles. Nous nous sommes occupés d'homicides involontaires, d'attentats à la pudeur, de coups et blessures, de vols à main armée.

M. Horner: Cela m'amène naturellement à ma prochaine question. D'après vos renseignements et d'après les études qui ont pu être faites, le programme est-il satisfaisant et quel est le taux de récidive, par exemple?

M. Smith: Le Solliciteur général du Canada vient de demander à des évaluateurs d'offrir leurs services en vue d'une évaluation du programme. Nous espérons que le programme sera évalué officiellement à compter de cet été.

Les administrateurs du programme ont eux-mêmes tenu des dossiers et accumulé des renseignements. Pour ce qui est de la récidive à long terme de nos clients, nous ne possédons pas encore de renseignements statistiques. Dans le cadre du programme, nous voulons que le taux de récidive soit égal ou inférieur à ce qu'il serait si l'intéressé était passé par le processus normal de la détermination de la peine. À notre avis, il serait peu réaliste que des programmes comme le nôtre veuillent réduire radicalement la récidive et nous serons très heureux si nous réussissons à obtenir le même taux de récidive que celui de la population courante. Bien sûr, nous nous réjouirions de toute amélioration.

M. Horner: Vous dites que vous faites participer les victimes au programme. Voulez-vous dire que, dans des cas de coups et de blessures, dans des cas d'attentat à la pudeur, dans des cas de vol à main armée, les victimes viennent d'elles-mêmes participer au programme?

M. Smith: La possibilité en est donnée aux victimes. Nous utilisons les services d'un programme de médiation dirigé par le Comité central mennonite, qui possède de

[*Texte*]

experience in mediation. They contact victims on our behalf and seek the views of the victim with respect to the offence. They indicate to the victim that an opportunity might exist for them to participate, if it is their wish.

In one particular case we dealt with involving sexual assault, the advice given to the victim by the victim's therapist was that it would be useful for the victim to have an opportunity to confront the offender and for the offender to indicate to the victim their blame and culpability for the offence and to indicate that the victim was in no way to blame. That was seen in that particular case to be therapeutic and useful for the victim.

That, I must indicate, is a rare occurrence. Only a few victims wish to have that experience; however, there are some who do. Many victims feel frustrated at not having an opportunity to express their outrage at the offence, and some are of a presence of mind to want to express that outrage directly to the offender, and some, with the help of a third-party mediator, are able to express what particular amends they would like to see made for the offence, what restoration of the situation may be possible. We feel that is valuable information to present to a judge at the time of sentencing, if and when it is available.

Mr. Horner: You said that one of the prerequisites to get into the program is he must plead guilty and is willing to accept his blame. Do you not think you should be accepting people who have pleaded not guilty? What you are doing is you are holding out a carrot to these people, saying that if you plead guilty to this we will get you into this program. Perhaps you are side-tracking the criminal justice system.

Mr. Smith: No. It is our view that to do other than we do would be to side-track the criminal justice system. We believe that if somebody expresses their culpability or responsibility for the offence, then we can deal with it. If they dispute the facts of the offence and dispute their culpability, it is not our business to determine the facts of the case. It is very much the process of the court to do that; it is not our responsibility to do that. Secondly, it is very difficult for someone to accept responsibility for something he denies he did. Our program is very much based on responsibility.

• 1100

Mr. Jepson: Excuse me. Were you saying that people might use this, knowing that there is a 70% chance that they will be accepted and that they will avoid incarceration by going into the program? In other words, they are not necessarily doing it because they believe in the program or because of a remorseful attitude.

[*Traduction*]

l'expérience dans le domaine de la médiation. Les membres du Comité communiquent avec les victimes en notre nom et cherchent à obtenir les opinions de la victime en ce qui concerne l'acte criminel. Ils font savoir à la victime que celle-ci pourrait avoir la possibilité de participer au programme, si tel est son désir.

Dans un cas particulier dont nous nous sommes occupés et qui comportait un attentat à la pudeur, le thérapeute de la victime a fait savoir à celle-ci que, à son avis, il serait utile que la victime ait la possibilité d'affronter le délinquant et que celui-ci fasse savoir à la victime qu'il se jugeait blâmable et coupable d'un acte criminel et que la victime n'était à blâmer d'aucune manière. Dans ce cas particulier, la participation de la victime était considérée comme ayant une valeur thérapeutique et pouvant être utile à la victime.

C'est là, je dois le dire, un cas rare. Il n'y a que peu de victimes qui veulent connaître une telle expérience; il y en a pourtant. Beaucoup de victimes se sentent malheureuses de ne pas avoir la possibilité d'exprimer leur indignation et il y en a qui veulent communiquer cette indignation directement au délinquant et d'autres qui, avec l'aide d'un médiateur, sont capables de dire quelle mesure exacte elles voudraient voir comme réparation de l'outrage et quelle mesure de rétablissement serait possible. Nous croyons qu'il s'agit là de renseignements précieux à communiquer au juge au moment du prononcé de la sentence, lorsque de tels renseignements existent.

M. Horner: Vous avez dit que, pour pouvoir participer au programme, l'intéressé doit reconnaître sa culpabilité de l'acte criminel et en accepter le blâme. Ne croyez-vous pas que vous devriez admettre des gens qui se sont déclarés non coupables? C'est une espèce de récompense que vous promettez à ces gens en leur disant que s'ils se reconnaissent coupables, ils seront acceptés dans le programme. Peut-être y-a-t-il là une déviation du système de justice criminelle.

M. Smith: Non. À notre avis, c'est en agissant autrement que nous le faisons que nous ferions dévier le système de justice criminel. Nous croyons que si quelqu'un se dit coupable ou responsable de l'acte criminel, nous pouvons alors nous en occuper. S'il conteste la réalité de l'acte criminel et s'il conteste sa culpabilité, il ne nous appartient pas de déterminer les faits. Cela relève des tribunaux; ce n'est pas notre affaire. Deuxièmement, il est très difficile que quelqu'un accepte la responsabilité de quelque chose qu'il nie avoir fait. Notre programme se fonde beaucoup sur la responsabilité.

M. Jepson: Excusez-moi. Avez-vous dit que des gens pourraient utiliser cela en sachant qu'ils ont 70 p. 100 de probabilité d'être acceptés et d'éviter l'emprisonnement en se soumettant à ce programme? En d'autres termes, ces gens-là ne le font pas nécessairement parce qu'ils croient au programme ou parce qu'ils éprouvent du remords.

[*Text*]

Mr. Horner: That is part of it, yes.

Mr. Jepson: Is that the point you were trying to make?

Mr. Horner: Yes.

Mr. Jepson: Are you saying that you do not find this is a possible vulnerable point?

Mr. Smith: Indeed, we have had the opposite happen, where clients have come to us indicating that they were to give a guilty plea. In our discussions and investigation we then find out that the charge to which they are pleading differs substantially from the events that took place, that the lawyer had advised them to plead guilty to a lesser or different charge based on some considerations that the Crown was willing to give. In those situations we have indicated to them that either they accept responsibility for the facts as they are stated or to seek the advice of the counsel. In some cases we advise them to seek the advice of other counsel. A number of people have come to our program indicating a guilty plea. Subsequently they have been referred to other lawyers and have not been convicted.

A lot of people, especially native people, seem to accept responsibility for things that they are quite clearly confused about without seeking good advice. They see it as the easiest way out of the debacle they are in.

Mr. Horner: How many people are in your program right now?

Mr. Smith: At the moment we manage about 150 people per year through the program.

Mr. Horner: Thank you.

Mr. Smith: Our staff consists of three persons.

The Chairman: How many of your clients would have a criminal record?

Mr. Smith: Almost all. I should say maybe 80%. The ones who do not have a criminal record tend to be very serious cases. One type of case we tend to get is the very serious out-of-character crime. In other words, it does not seem to be part of a criminal career. Most clients do have records, but they are not facing such lengthy periods in prison.

The Chairman: Have many of them have been in prison?

Mr. Smith: Many of them have.

[*Translation*]

M. Horner: C'est cela, en partie.

M. Jepson: C'est cela que vous avez essayé de dire?

M. Horner: Oui.

M. Jepson: Voulez-vous dire que, à votre avis, ce n'est pas là un point vulnérable?

M. Smith: C'est même le contraire qui s'est produit, dans des cas où des clients sont venus nous voir pour nous dire qu'ils allaient se reconnaître coupables. Au cours de nos entretiens et de notre enquête, nous avons ensuite constaté que l'accusation dont ils se reconnaissent coupables diffère considérablement des événements qui ont eu lieu effectivement, que l'avocat leur a conseillé de se reconnaître coupables d'un acte moins grave ou différent, fondé sur des considérations dont la Couronne était disposée à tenir compte. Dans des cas de ce genre, nous leur avons fait savoir qu'ils devaient ou bien se reconnaître responsables des faits décrits ou demander l'avis de leur avocat. Dans certains cas, nous leur avons conseillé de demander l'avis d'un autre avocat. Plusieurs personnes ont fait appel à notre programmne en disant qu'elles allaient se reconnaître coupables. Par la suite, elles ont été confiées à d'autres avocats et n'ont pas été reconnues coupables.

Beaucoup de personnes, en particulier chez les autochtones, semblent assumer la responsabilité d'actes que, de toute évidence, elles comprennent confusément, sans chercher à obtenir de bons conseils. Elles y voient le moyen le plus facile de sortir de la grande difficulté où elles se trouvent.

M. Horner: Combien de personnes se prévalent de votre programme à l'heure actuelle?

M. Smith: À l'heure actuelle, c'est environ 150 personnes par année.

M. Horner: Merci.

M. Smith: Notre personnel est formé de trois personnes.

Le président: Combien de vos clients possèdent un dossier criminel?

M. Smith: Presque tous. Je dirais qu'il y en a probablement 80 p. 100. Ceux qui ne possèdent pas de dossier criminel sont généralement des cas très graves. Nous recevons souvent un type particulier de cas, celui du crime très sérieux de quelqu'un dont on ne s'y serait pas attendu. En d'autres termes, c'est un acte qui ne semble pas faire partie d'une carrière criminelle. La plupart de nos clients possèdent effectivement des dossiers, mais ils ne sont pas menacés de périodes de détention aussi longues.

Le président: Y en a-t-il beaucoup qui ont déjà fait de la prison?

M. Smith: Beaucoup, oui.

[*Texte*]

The Chairman: Now, I believe the people who work in the program do not actually appear in court—or do they, from time to time?

Mr. Smith: We are always available in court to answer any questions that the Crown prosecutor or the judge may have regarding the course of action that we recommend. We are available to be cross-examined if the Crown disputes some of the facts or information that we are putting forward.

The Chairman: Does that usually take place?

Mr. Smith: On occasion it has taken place.

The Chairman: What about the record-keeping that you have done in an informal way on recidivism? What have you found so far?

Mr. Smith: Our general experience is a general improvement in recidivism over what we would expect normally for people who are released from provincial institutions. But that information is more intuitive than statistical at the moment.

The Chairman: Are there similar programs to yours in other parts of the country or is this unique?

Mr. Smith: It is the only one in Canada.

The Chairman: It has certainly been fascinating to learn a little bit about it. We would be interested in any further information you think might be useful to the committee before we conclude our work several months from now. Thank you very much for coming to Ottawa to speak to us today.

Mr. Smith: Thank you for the opportunity.

The Chairman: I adjourn the meeting to the call of the Chair.

[*Traduction*]

Le président: Si je comprends bien, les gens qui travaillent dans le cadre du programme ne comparaissent effectivement pas devant les tribunaux. En fait, comparaissent-ils, de temps à autre?

M. Smith: Nous sommes toujours à la disposition du tribunal pour répondre aux questions que le procureur de la Couronne ou le juge peut poser au sujet des mesures que nous recommandons. On peut nous contre-interroger si la Couronne conteste les faits ou les renseignements que nous présentons.

Le président: Est-ce cela qui se passe actuellement?

M. Smith: Cela s'est produit quelquefois.

Le président: Au sujet des dossiers non officiels que vous tenez sur la récidive, qu'avez-vous constaté jusqu'à présent?

M. Smith: Nous constatons, en général, une amélioration de la récidive par rapport à ce que nous devrions normalement prévoir de la part des gens qui sont libérés des établissements provinciaux. Mais, pour l'instant, cette information est plus intuitive que statistique.

Le président: Existe-t-il des programmes semblables au vôtre dans d'autres parties du pays ou bien votre cas est-il unique?

M. Smith: C'est le seul programme de ce genre au Canada.

Le président: C'est certes avec beaucoup d'intérêt que nous en avons appris un peu plus à ce sujet. Nous aimerions recevoir tout renseignement additionnel que vous pourriez juger utile au comité avant de conclure notre travail, c'est-à-dire dans quelques mois. Merci beaucoup d'être venu à Ottawa pour témoigner devant nous aujourd'hui.

M. Smith: Merci de nous en avoir fourni l'occasion.

Le président: Le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

Dr. Ken Pease, Regional Psychiatric Centre (Prairies), and the University of Saskatchewan (Saskatoon).

Andrew Smith, Director, Alternative Sentence Planning (Winnipeg).

TÉMOINS

Docteur Ken Pease, Centre de psychiatrie (région des Prairies), et Université de la Saskatchewan, Saskatoon.

Andrew Smith, directeur, *Alternative Sentence Planning*, Winnipeg.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

33
96

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 38

Wednesday, February 24, 1988

Chairman: David Daubney

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 38

Le mercredi 24 février 1988

Président: David Daubney

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Justice and Solicitor General

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system

CONCERNANT:

Conformément avec son mandat en vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude de la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et les aspects connexes du système correctionnel

APPEARING:

The Honourable James F. Kelleher, P.C., Q.C., Solicitor General of Canada

WITNESSES:

(See back cover)

COMPARAÎT:

L'honorable James F. Kelleher, C.P., c.r., Solliciteur général du Canada

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL

Chairman: David Daubney

Vice-Chairman: Rob Nicholson

Members

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Luke Morton
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

Président: David Daubney

Vice-président: Rob Nicholson

Membres

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité
Luke Morton

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 24, 1988
(66)

[*Text*]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met in Room 209 West Block at 3:40 o'clock p.m., this day, the Chairman, David Daubney, presiding.

Members of the Committee present: David Daubney, Allan Lawrence, Rob Nicholson, Robert Kaplan.

Acting Member present: Joe Reid for Robert Horner.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Marlene Koehler and Philip Rosen, Research Officers.

Appearing: The Honourable James F. Kelleher, P.C., Q.C., Solicitor General of Canada.

Witnesses: Ole Ingstrup, Chairman of the National Parole Board; Rhéal LeBlanc, Commissioner of the Correctional Service of Canada; and, John Tait, Q.C., Deputy Solicitor General of Canada.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

The Minister made a statement and, with the witnesses, answered questions.

At 5:25 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Luke Morton
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 24 FÉVRIER 1988
(66)

[*Traduction*]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit aujourd'hui à 15 h 40, dans la pièce 209 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence de David Daubney, (*président*).

Membres du Comité présents: David Daubney, Allan Lawrence, Rob Nicholson, Robert Kaplan.

Membre suppléant présent: Joe Reid remplace Robert Horner.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Marlene Koehler et Philip Rosen, attachés de recherche.

Comparaît: L'honorable James F. Kellener, C.P., c.r., Solliciteur général du Canada.

Témoins: Ole Ingstrup, président, Commission nationale des libérations conditionnelles; Rhéal LeBlanc, commissaire du Service correctionnel Canada; Maître John Tait, c.r., Sous-solliciteur général du Canada.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend son étude de la détermination de la peine, de la mise en liberté sous condition et des aspects connexes du système correctionnel.

Le Ministre fait une déclaration, puis lui-même et les témoins répondent aux questions.

À 17 h 25, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Luke Morton

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Wednesday, February 24, 1988

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le mercredi 24 février 1988

• 1543

The Chairman: Order, please. Today we are resuming consideration of the committee's inquiry into sentencing, conditional release, and related aspects of the correctional system.

I am pleased to welcome today the Solicitor General of Canada, the Hon. Jim Kelleher, P.C., Q.C. He is accompanied by the Chairman of the National Parole Board, Ole Ingstrup; the Commissioner of the Correctional Service of Canada, Rhéal LeBlanc; and the Deputy Solicitor General, John Tait, Q.C. Welcome, gentlemen. We are happy to have you all back with the committee and to hear from you, Mr. Minister, on the important work of the committee, which has taken up most of our time since the fall. We invite you to make any opening statement you would like to at this point.

Hon. James F. Kelleher (Solicitor General of Canada): Thank you very much, Mr. Chairman. As the chairman has stated, I have my officials with me, and hopefully they will be able to answer any questions I cannot.

I would like to begin by thanking you for this opportunity to join in considering the important matters of sentencing and parole. Crime has always been with us, and unfortunately it seems that it always will be; but we have to deal with crime and the individuals who commit crime as effectively, humanely, knowledgeably, and fairly as possible. Let me stress the word "knowledgeably". Since being appointed Solicitor General 18 months ago, I have become increasingly aware of the need for better information on which Canadians can base opinions about correctional issues. For example, most Canadians believe 50% of crime is violent, when in fact we know it to be only 9%, less than one-fifth of their estimate. Many Canadians believe most people on parole commit new offences while under sentence. The truth is that the vast majority do not.

• 1545

Many would think that the abolition of conditional release programs would significantly reduce the national crime rate. In fact in 1986 offenders under sentence in the

Le président: Je déclare la séance ouverte. Aujourd'hui, le Comité reprend l'étude de la détermination de la peine, de la mise en liberté sous condition et des aspects connexes du système correctionnel.

Je suis heureux d'accueillir aujourd'hui le solliciteur général du Canada, l'honorable Jim Kelleher, C.P., c.r. Il est accompagné du président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, Ole Ingstrup, du commissaire du Service correctionnel du Canada, Rhéal LeBlanc; et du sous-solliciteur général, John Tait, c.r. Soyez les bienvenus, messieurs. Notre Comité est heureux de vous accueillir de nouveau et de pouvoir s'entretenir avec vous, monsieur le ministre, des travaux très importants qui ont occupé presque tout le temps du Comité depuis l'automne. Nous vous invitons donc maintenant à faire votre exposé liminaire.

L'honorable James F. Kelleher (solliciteur général du Canada): Merci beaucoup, monsieur le président. Comme le président l'a dit, des hauts fonctionnaires de mon Ministère m'accompagnent aujourd'hui, et j'espère qu'ils seront en mesure de répondre à vos questions lorsqu'il me sera impossible de le faire.

Laissez-moi d'abord vous remercier de nous donner l'occasion d'étudier avec vous les importantes questions que sont la détermination de la peine et la libération conditionnelle. Le crime est une réalité de toujours et semble malheureusement vouloir le rester. Il y aura toujours des gens qui auront des démêlés avec la justice, mais nous devons essayer de traiter la criminalité—et les criminels—de la façon la plus efficace, la plus humaine, la plus avisée et la plus équitable possible. Permettez-moi d'insister sur le mot «avisée». Depuis que j'ai été nommé solliciteur général il y a 18 mois, je me rends compte de plus en plus qu'il faut offrir aux Canadiens des renseignements solides sur lesquels ils pourront fonder leurs opinions concernant les questions correctionnelles. Cela s'impose, car la plupart des Canadiens croient, par exemple, que 50 p. 100 des crimes sont de nature violente alors que ce pourcentage, comme nous le savons très bien, est de seulement 9 p. 100, soit moins du cinquième de leur estimation. Un grand nombre de Canadiens sont convaincus que la plupart des libérés conditionnels commettent de nouvelles infractions pendant qu'ils purgent leur peine, ce qui n'est pas le cas de la grande majorité.

Beaucoup sont d'avis que l'abolition des programmes de mise en liberté sous condition contribuerait à réduire d'une façon marquée le taux de criminalité. En fait, en

[*Texte*]

community committed about one in every 1,000 recorded crimes.

Mr. Chairman, this illustrates how important it is to be open about our operations, and provide the public with the information they want and have a right to know. As Solicitor General, I believe it is my responsibility not only to respect public opinion but to help see that it is adequately informed by the facts. Having said this, we must also recognize that while parole exists, some parolees will re-offend. Mistakes will be made. Error of judgment cannot be completely eliminated, but we can be vigilant and strive to be as thorough and effective as possible.

Recently attention has focused on cases in Toronto where inmates with records of serious offences have left half-way houses. In the case involving Melvin Stanton, a murder charge was subsequently laid. Inmate Herbert Smith was apprehended without incident. Both these occurrences have aroused strong public concern and criticism of the correctional system.

We must be prepared to take criticism, and we must ceaselessly look for ways to improve our performance and our systems. I am therefore examining these incidents very closely. You know that I immediately launched an inquiry into the Stanton case. I will consider these findings very seriously and take whatever corrective action is indicated. I know the report is still being worked on; I hope I will be receiving it by this weekend. Given that a charge has been laid in the Stanton case, I would certainly want to be very careful in any subsequent discussions about his case.

Since I assumed this portfolio, I have been working to make improvements in the system and have focused my attention on the need for changes in four categories: information, decision-making, programs, and people. Good decisions rely on good information and must be guided by good policies. In turn, policies and decisions rely on the availability of good program choices in order to give them meaning, and all of these processes depend on committed and well-trained staff and decision-makers.

Mr. Chairman, I understand the committee members have had the opportunity to meet Gerry Ruygrok, Celia's father. I am sure all will agree with me that he is truly a remarkable and courageous individual who believes sincerely that the system can and must benefit from the lessons learned through his daughter's death. I could not agree more.

The Celia Ruygrok tragedy revealed how important it is that relevant, complete, and accurate information about offenders be put in the hands of the people who need to know. Following the inquest into Miss Ruygrok's death, I

[*Traduction*]

1986, les détenus qui purgeaient leur peine dans la collectivité n'ont commis, sur chaque millier de crimes consignés, qu'environ un seul des ces crimes.

Monsieur le président, ces exemples illustrent combien il est important de faire preuve de transparence dans nos activités et de fournir au public l'information qu'il réclame et qu'il est en droit d'avoir. En tant que solliciteur général, j'ai non seulement le devoir de respecter l'opinion publique, mais aussi de veiller à ce que les gens soient convenablement informés. Cela dit, il faut quand même reconnaître que, tant qu'il y aura des libérés conditionnels, certains d'entre eux récidiveront. Tant que nous ouvrirons les portes des prisons, il y aura des ex-détenus qui commettront des crimes. Et il y aura des bévues: nous ne pouvons éliminer complètement les erreurs de jugement. Nous pouvons toutefois être vigilants et tendre vers la plus grande rigueur et la plus grande efficacité possibles.

Récemment, deux cas ont fait la manchette à Toronto: deux détenus, reconnus coupables d'infraction grave, se sont échappés de maisons de transition. L'un d'eux, Melvin Stanton, a par la suite fait l'objet d'une accusation de meurtre. Quant à Herbert Smith, il a été appréhendé sans incident. Ces cas ont soulevé l'inquiétude du public et ont suscité des critiques acerbes contre le régime correctionnel.

Nous devons être ouverts à la critique et chercher sans cesse à améliorer nos résultats et nos procédures. C'est pourquoi j'étudie attentivement les circonstances de ces incidents. Comme vous le savez, j'ai immédiatement demandé une enquête dans l'affaire Stanton. J'examinerai les conclusions avec le plus grand sérieux et je prendrai les mesures correctives qui s'imposent. Le rapport n'est pas encore tout à fait terminé; je devrais le recevoir avant le week-end. Comme une accusation a été portée contre M. Stanton, je dois être très prudent en parlant de son cas.

Depuis ma nomination au poste de solliciteur général, je m'efforce d'améliorer le système. Je me suis concentré sur les changements nécessaires dans quatre domaines: information, décisions, programmes et individus. Pour prendre de bonnes décisions, il faut être bien informé et guidé par de solides politiques. Les politiques et les décisions, pour leur part, tiennent à la disponibilité de bons programmes qui les concrétisent. Et le succès de tous ces processus repose sur des décisionnaires et des employés bien formés et consciencieux.

Monsieur le président, je crois comprendre que les membres du Comité ont eu l'occasion de rencontrer M. Gerry Ruygrok, le père de Celia. Vous conviendrez sûrement avec moi qu'il s'agit là d'un être courageux et remarquable, qui croit sincèrement que le système peut et doit tirer des leçons de la mort de sa fille. Je souscris sans réserve à cette conviction.

La mort tragique de Celia Ruygrok montre combien il est important que les personnes en position d'autorité disposent de renseignements pertinents, complets et exacts sur les délinquants. Immédiatement après l'enquête, j'ai

[*Text*]

immediately convened a task force chaired by the Deputy Solicitor General, with the National Parole Board Chairman and the Commissioner of the CSC as members. Within the month, they reported their recommendations. After considering the report, the number one priority was clear to me: to appoint information co-ordinators throughout the federal correctional system immediately. On my instructions, information co-ordinators have been appointed in every penitentiary, parole district office, parole board, regional office, and at the headquarters of both the CSC and the National Parole Board.

These 105 people are responsible for ensuring that crucial information is collected and maintained on offenders' files, so the cracks in the information gathering and distribution process do not develop. With good and complete information we can make good decisions, but we are coming to recognize more and more that good decisions do not necessarily follow from good information.

The Ministry of the Solicitor General is taking major steps to provide more rigour, consistency, and guidance to two critical and interrelated decision processes. The first is the new case management strategies approach, which the Correctional Service of Canada is now introducing as a basis for decisions about the offender throughout the various stages of the sentence management process. This framework compels the case management officer to consider a particular set of risk-related and needs-related factors in every case and to be conscious at all times of the paramount need to protect society. This new strategy will ensure that critical information and important interventions do not fall through the cracks. I believe the process will also guide the offender's correctional treatment in a more coherent and integrated fashion.

• 1550

Perhaps as important, the new case management strategies take a more pro-active approach to encourage offenders to participate in programs. These strategies, in conjunction with the draft parole decision-making policies recently released for public comment, provide a good basis for an integrated approach to decision-making.

I understand that you received a copy of the draft parole decision policies released by the National Parole Board in July for consultation. The policies have been revised based on that consultation and effective February 1 the Parole Board began using them for conditional release decisions. The implementation process will be phased in over the next year to ensure that the required programs are in place in all regions of the country.

[*Translation*]

formé un groupe de travail sous la présidence du sous-solliciteur général, composé du président de la CNLC et du commissaire du SCC. En moins d'un mois, ils m'avaient remis leurs recommandations. À la lumière de leur rapport, il m'est apparu clairement qu'il fallait nommer sur-le-champ des coordonnateurs de l'information dans tout le système correctionnel fédéral. Sur mes instructions, des coordonnateurs de l'information ont été placés dans tous les pénitenciers et les bureaux de district des libérations conditionnelles, dans les bureaux régionaux de la Commission des libérations conditionnelles ainsi qu'à l'administration centrale, tant pour le CSS que pour la CNLC.

En tout, 105 personnes sont maintenant chargées de voir à ce que l'information essentielle soit recueillie et gardée dans les dossiers des détenus pour éviter toute lacune dans la collecte et la diffusion des renseignements. Munis de renseignements complets et pertinents, nous pouvons prendre de bonnes décisions. Cependant, nous le voyons de plus en plus, les bons renseignements ne garantissent pas les bonnes décisions.

C'est pourquoi le ministère du Solliciteur général est en train d'adopter des mesures qui apporteront plus de rigueur et d'uniformité à deux importants processus décisionnels intimement liés. Le premier concerne les stratégies de gestion des cas, nouvelle approche que le Service correctionnel du Canada est en voie d'adopter comme fondement des décisions relatives aux délinquants, à toutes les étapes de la gestion des peines. Ce cadre de travail oblige l'agent de gestion des cas à prendre chaque fois en considération un ensemble particulier de facteurs liés au risque et aux besoins, et à rester toujours conscient de la nécessité primordiale de protéger la société. Cette nouvelle stratégie garantira que l'information essentielle et les interventions importantes n'échappent pas à notre attention. Je suis également d'avis qu'un processus orientera le traitement correctionnel du délinquant d'une façon plus cohérente et mieux intégrée.

Détail peut-être aussi important, les nouvelles stratégies de gestion des cas favorisent encore plus activement la participation des détenus aux services qui sont mis à leur disposition. Ces stratégies, conjuguées aux politiques décisionnelles provisoires en matière de libération conditionnelle, récemment soumises au public, constituent un fondement solide pour une approche intégrée de la prise de décision.

Je crois savoir que vous avez reçu un exemplaire du projet des politiques décisionnelles diffusées, pour fins de consultation, par la CNLC en juillet. Les politiques ont été révisées à la suite des consultations, et la Commission des libérations conditionnelles a commencé, le 1er février, à les utiliser pour les décisions de mise en liberté sous condition. L'application se fera par étapes, au cours de la prochaine année, pour que les programmes nécessaires puissent être instaurés dans toutes les régions du pays.

[*Texte*]

Again, the purpose is to ensure that searches for information about the offender and the critical factors for assessing his case are thorough, focused and consistent. Having the board member explain how various pieces of information contribute to an analysis of the case provides a kind of objective reality check on the review. After the case information has been assessed, the board member must consult the applicable policy in the case. These policies or criteria are actually a set of decision rules about various types of cases. They are intended to focus decision-making on the questions of the risk of violent and non-violent recidivism.

We have not forgotten that our responsibility extends beyond the walls of our institutions. New standards are also under development for the supervision of offenders who are in the community on conditional release. The standards will guide the activities, not only of federal officials but also those provincial and voluntary sector organizations that supervise conditional release cases on our behalf. Extensive consultations are now under way to arrive at appropriate standards to which we can all adhere.

The recent events involving half-way houses have underlined the importance of quality service in this area. New comprehensive standards are similarly under development for community residential centres. These centres are typically operated by voluntary organizations which provide residential accommodation to offenders on conditional release through contractual arrangements with the Correctional Service of Canada.

Today there are 142 community residential centres under contract providing approximately 1,000 beds each year. With the increased use of residential facilities in providing services to offenders, the Correctional Service has been cognizant of its accountability both to government and the public. In order to ensure accountability and quality of service in these facilities, CSC undertook the development of its own set of standards and guidelines. These are based on standards developed by the American Correctional Association and by the Canadian Criminal Justice Association. But CSC has placed greater emphasis on programming for offenders and on staff training and security.

The new standards have been developed to a degree that will allow them to be incorporated in contracts which are renewed annually for the coming fiscal year. I believe that would be April 1.

The Ruygrok tragedy brought home very forcibly the fact that our criminal justice system is the shared responsibility of all levels of government. With this in mind, I wrote to all my provincial colleagues to get their ideas on how we might work together to eliminate gaps in the system. I have also to date discussed in person this initiative with eight of my provincial counterparts and will follow up these discussions at a federal-provincial meeting of ministers next month.

[*Traduction*]

Ici encore, il s'agit de faire en sorte que la recherche des données sur le détenu et sur les facteurs critiques pour l'évaluation de son cas, soit uniforme, complète et bien orientée. En obligeant les commissaires à expliquer comment chaque renseignement a contribué à l'analyse du cas, on assure un contrôle objectif de l'examen. Une fois l'information évaluée, les commissaires doivent consulter les politiques applicables au cas. Ces politiques ou critères regroupent un ensemble de règles décisionnelles concernant divers types de cas. Elles ont pour but d'orienter la décision sur les risques de récidive avec ou sans violence.

Notre responsabilité s'étend au-delà des murs de nos établissements, et c'est pourquoi de nouvelles normes sont aussi en voie d'élaboration pour la supervision des détenus libérés sous condition. Ces normes s'appliqueront aux activités des responsables fédéraux, et à celles des membres d'organismes provinciaux et bénévoles qui s'occupent pour nous de surveiller des libérés conditionnels. Les intéressés tiennent en ce moment des consultations intensives afin d'en arriver à un ensemble de normes que chacun pourra respecter.

Les récents événements qui ont mis en cause les maisons de transition soulignent à quel point il importe d'assurer à ce niveau des services de qualité. À cet effet, on est en train d'établir des normes globales qui toucheront les foyers communautaires. Ces foyers sont habituellement sous la responsabilité d'organismes de bénévolat qui hébergent les libérés conditionnels en vertu de contrats avec le Service correctionnel du Canada.

Il existe aujourd'hui 142 foyers communautaires sous contrat, qui fournissent environ 1,000 lits par année. Devant l'utilisation croissante des foyers pour les délinquants, le Service correctionnel a reconnu qu'il avait une responsabilité envers le gouvernement et le public. Pour respecter cette responsabilité et garantir des services de qualité dans ce genre d'établissements, le SCC a entrepris d'élaborer ses propres normes et lignes directrices. Pour cela, il s'est fondé sur les normes conçues par l'American Correctional Association et par l'Association canadienne de justice pénale, tout en accordant une plus grande importance aux programmes pour les détenus ainsi qu'à la sécurité et à la formation du personnel.

Les nouvelles normes ont été conçues de façon à pouvoir, dès l'exercice qui vient, être incorporées aux contrats, qui sont renouvelés chaque année, je crois, le 1er avril.

L'affaire Ruygrok nous a fait prendre conscience—et combien péniblement—du fait bien connu que notre système de justice pénale repose sur une responsabilité partagée de tous les paliers gouvernementaux. C'est dans cette perspective que j'ai, sans délai, écrit à tous mes collègues provinciaux pour obtenir leurs idées sur la façon dont nous pourrions nous y prendre pour qu'ensemble nous éliminions toute carence du système. J'ai également discuté en personne de cette initiative avec huit de mes homologues provinciaux et je poursuivrai ces

[*Text*]

• 1555

Let me move on to the efforts being made within my ministry to follow up on the Ruygrok task force. As members of this committee may recall, the task force recommended that there be a further examination of the longer-term issues in sentence management. The findings and recommendations of this second stage, known as the sentence management review, were reported to me on January 15, 1988. Today I table before this committee the final report of the sentence management review. This report clearly shows we have made progress since July 1987 in implementing the changes that the Ruygrok task force recommended and that I accepted as Solicitor General.

Information was perhaps the most important focus of the task force report. Corrections are, and must be, a partnership of various agencies working together to provide and share information about offenders. The discussions I had with my provincial colleagues have been echoed across the country by meetings of officials of my Ministry with police, prosecutorial, and judicial representatives. I am optimistic these discussions will reinforce the need for full co-operation in the critical area of information-sharing.

The report also details an action plan for new initiatives in four critical areas: developing information-sharing partnership, distinguishing between violent and non-violent offenders, improving case planning and the implementation of case plans for offenders, and building the professionalism of case management and parole staff. I believe these initiatives provide a useful blueprint for approaching the key areas where we will need to do better in the future. These areas will include a plan for future development in offender programming in institutions and in the community; pilot projects to examine new approaches to parole supervision, such as intensive supervision, differential case-loads, and team supervision; and the creation of better tools for developing and rewarding the skills required by parole officers and other people who work with offenders. As a key element in this process, I have directed that further consultations with our partners in corrections are to continue as a priority.

In addition to operational and program improvements, I recently asked Mr. Gérard Duclos, the Deputy

[*Translation*]

entretiens à l'occasion d'une réunion fédérale-provinciale des ministres le mois prochain, à Ottawa.

J'aimerais maintenant vous parler des efforts que réalisent les gens de mon Ministère pour faire suite aux recommandations du groupe chargé d'étudier l'affaire Ruygrok. Comme les membres du Comité s'en souviendront peut-être, ce dernier a proposé d'approfondir l'examen des questions à long terme concernant la gestion des peines. Les conclusions et les recommandations de cette seconde étude, qu'on appelle l'examen du processus de gestion des peines, me sont parvenues le 15 janvier dernier. Je dépose donc aujourd'hui, devant les membres du Comité, le rapport définitif de l'examen du processus de gestion des peines. Ce rapport montre clairement que nous avons accompli des progrès depuis juillet 1987 dans la mise en oeuvre des changements recommandés par le groupe Ruygrok et que j'ai acceptés à titre de solliciteur général.

Le point qui ressort peut-être le plus du rapport du groupe d'étude concerne l'information. Le système correctionnel est et doit être une association entre divers organismes travaillant ensemble pour réunir et partager des renseignements sur les délinquants. Les entretiens que j'ai eus avec mes collègues provinciaux ont été suivis, un peu partout au Canada, de réunions entre des représentants de mon Ministère et des représentants de la police, des procureurs et du système judiciaire. Je suis persuadé que ces discussions viendront souligner la nécessité d'une collaboration, essentielle dans l'important secteur du partage de l'information.

Le rapport décrit en outre un plan d'action pour de nouvelles initiatives, et ce, en fonction de quatre grands besoins: s'informer mutuellement, faire la distinction entre les détenus violents et les détenus non violents, accroître la compétence du personnel responsable des libérations conditionnelles et de la gestion des cas, améliorer la planification et l'exécution des plans individualisés. Je suis sûr que ces initiatives fourniront une bonne indication sur la façon d'aborder les secteurs clés que nous devrons améliorer ultérieurement. Ces secteurs comprendront un plan pour l'élaboration future des programmes destinés aux détenus dans les établissements et dans la société; des projets pilotes permettant d'examiner de nouvelles approches en matière de surveillance des libérations conditionnelles, comme la surveillance étroite, le traitement des cas spéciaux et la surveillance en équipe; l'élaboration d'instruments susceptibles de faire acquérir aux agents de libérations conditionnelles et aux autres intervenants auprès des détenus, les compétences dont ils ont besoin et de les récompenser en conséquence. Dans cette perspective, j'ai demandé que soient poursuivies en priorité les consultations entreprises avec nos collègues du secteur correctionnel.

En plus d'apporter des améliorations aux programmes et aux activités, j'ai également demandé au sous-

[*Texte*]

Comptroller General, to conduct a thorough review of the organization and management of corrections within the department. Mr. Duclos recently participated in a similar examination of CSIS that has proven to be very useful to me.

Let me now turn to matters relating more generally to this committee's review of sentencing and parole. As you are well aware, matters relating to parole fall primarily within the area of my mandate, whereas sentencing is primarily the responsibility of the Minister of Justice. The Sentencing Commission report touched on both sentencing and parole, and therefore both I and the Minister of Justice have an interest in responding to those recommendations falling within our respective areas of responsibility.

The Sentencing Commission recommended that full parole should be abolished, but only as part of a package of reform of the current sentencing structure. That package would, among other things, reduce sentence lengths considerably, while not substantially changing the amount of time now typically served in prison. Obviously these recommendations cannot be considered in isolation from one another, and we must consider the views of the many important sectors of the lay and professional community. I believe you have already heard of the measures currently under way to consult with provincial jurisdictions, the public, and the professional groups. These views, and the views of this committee, must, and will be, given consideration before policy responses to the commission's recommendations are formulated.

This applies equally to the question of the future of parole in this country. I must say, however, that in the context of the existing system I believe parole and the parole board play a socially useful purpose, and there should be compelling evidence that their abandonment would be more advantageous before such a step is taken. In any case, the law today provides for parole, and as Minister I must do what I can to ensure the program is the best it can be. In that regard I could not agree more with the premise of this committee: there are reforms that can and should be introduced whenever possible. They should not await the completion of studies and comprehensive plans, nor should their introduction be interpreted as a rejection of the possibility that more fundamental comprehensive or long-term change may also be required.

• 1600

Bill C-67, which introduced amendments to the Parole Act that were calculated to contribute to the protection of

[*Traduction*]

contrôleur général, M. Gérard Duclos, de mener une étude exhaustive de l'organisation et de la gestion des services correctionnels au sein du Ministère. M. Duclos vient de participer à un examen semblable du SCRS, examen qui m'a été d'une grande utilité.

Permettez-moi maintenant d'aborder des sujets qui intéressent d'une façon plus générale l'examen entrepris par votre Comité. Comme vous le savez sans aucun doute, la question des libérations conditionnelles relève de ma compétence, tandis que la détermination des peines incombe principalement au ministre de la Justice. Bien entendu, le rapport de la Commission sur la détermination de la peine touche autant les libérations conditionnelles que la détermination de la peine, et, par conséquent, le ministre de la Justice et moi-même avons tous deux intérêt à répondre aux recommandations relevant de notre secteur de compétence respectif.

La Commission sur la détermination de la peine a recommandé l'abolition de la libération conditionnelle totale, mais seulement en tant que l'une des mesures de l'ensemble des réformes touchant la structure actuelle de la détermination de la peine. Entre autres choses, cet ensemble réduirait considérablement la longueur des peines, sans beaucoup changer pour autant la durée actuelle d'incarcération. De toute évidence, les recommandations ne peuvent être considérées isolément, et nous ne pouvons faire abstraction de l'avis exprimé par les représentants de nombreux secteurs essentiels du milieu professionnel et de la population. Je crois que vous avez déjà entendu parler des mesures qui ont été prises pour assurer la consultation des autorités provinciales, du public et des groupes professionnels. Il faut considérer les opinions exprimées avant de prendre position à l'égard des recommandations de la Commission, et c'est bien ce que nous entendons faire.

Cette observation s'applique également à l'avenir de la libération conditionnelle au Canada. Toutefois, permettez-moi d'affirmer que, dans la conjoncture actuelle, le système des libérations conditionnelles et la Commission des libérations conditionnelles jouent un rôle socialement utile et qu'il faudrait prouver d'une façon irréfutable que leur abolition serait avantageuse avant de prendre une telle mesure. De toute façon, en ce moment, la loi prévoit la libération conditionnelle et, en tant que ministre, je dois tout faire pour voir à ce que le programme soit appliqué du mieux possible. A ce propos, je ne puis qu'abonder dans le sens du Comité: des réformes sont possibles et nécessaires. Toutes les réformes qui peuvent être adoptées doivent l'être sans qu'il soit question d'attendre les conclusions d'études connexes et la rédaction de plans d'ensemble. Il ne faut pas non plus que leur mise en oeuvre élimine la possibilité d'apporter à plus long terme des changements fondamentaux et complets.

Le projet de loi C-67 apportant à la Loi sur la libération conditionnelle de détenus des modifications

[*Text*]

the public, is a good example of this. That bill was introduced and passed even while the Correctional Law Review was under way within my Ministry, as it still is. Even though the review may lead to very fundamental change, I see this as no bar to increasing public protection whenever there is an opportunity to do so.

Public protection is of course the cornerstone of the Solicitor General's mandate. Public attitude surveys consistently show that Canadians' concern about crime is primarily a concern about violence. Furthermore, the public is receptive to a certain degree of flexibility in sentence management for non-violent offenders. Corrections systems must therefore distinguish more accurately between violent and non-violent offenders, and must gear correctional programs and decisions to this distinction.

It seems sensible to me that we should release offenders at a point in their sentence when the risk is judged to be low and when we believe structured release will help in long-term rehabilitation. In doing so, we continue to have the authority to apply a measure of control, including revocation of the release should the level of risk increase. Supervision of the offender in the community also allows us to provide opportunities and assistance which will help the offender make a successful transition from custody to a law-abiding lifestyle. We can never promise to be completely successful in this endeavour, but there is reasonable evidence also that releasing offenders at the end of their sentence without supervision and support is dangerous.

I think there is evidence that we are today achieving some success in improving public protection through conditional release programs. The fact that full parole is successful over 70% of the time is, I believe, an extremely important and positive indicator. There are other important indicators as well. The difference in success rates between those released on full parole and those released under mandatory supervision underscores the fact that the board does, in reasonable measure, separate the good risks from the poor. In fact, those released on full parole are more successful by every measure, be it adherence to conditions, fewer new property crimes, or fewer new offences against persons.

I want to emphasize too that conditional release programs are based on more than risk assessment. The other important side of these programs is the control and reduction of risk. Institutional programs help offenders deal with the conditions that led them to crime in the first

[*Translation*]

conçues pour renforcer la protection du public en est un bon exemple. Le projet de loi a été présenté et adopté même si se déroulait alors au sein de mon ministère la révision du droit correctionnel—qui se poursuit toujours, d'ailleurs. Bien sûr, cette révision soulève des questions fondamentales sur la fonction et la structure de la libération conditionnelle et peut entraîner un profond remaniement, mais ce n'est pas ce qui empêchera de renforcer la protection du public et d'améliorer les programmes correctionnels, si l'occasion se présente.

La protection du public constitue, évidemment, la clé de voûte du mandat du solliciteur général. Les sondages montrent inmanquablement que l'inquiétude des Canadiens à l'égard de la criminalité concerne avant tout la violence. Par ailleurs, le public est disposé à faire preuve d'une certaine souplesse face à la gestion des peines des délinquants non violents. Les systèmes correctionnels doivent donc être axés vers une distinction plus exacte entre détenus violents et détenus non violents, et doivent orienter en conséquence les décisions et les programmes correctionnels.

Il me paraît raisonnable de pouvoir mettre les détenus en liberté à un certain moment de leur mandat, quand nous jugeons les risques peu élevés et quand, à notre avis, une mise en liberté structurée faciliterait la réadaptation à long terme. Ce faisant, nous nous réservons le droit d'appliquer des mesures de contrôle comme la révocation de la mise en liberté si le risque augmente. La surveillance du détenu dans la collectivité nous donne également l'occasion d'aider celui-ci à devenir un citoyen respectueux des lois. Le succès n'est jamais totalement garanti, mais je crois que l'expérience a prouvé raisonnablement que nous arrivons à mieux protéger le public par la mise en liberté sous condition qu'en attendant tout simplement la date d'expiration de la peine. En fait, il serait dangereux de relâcher les détenus à la fin de leur peine, sans surveillance et sans aide.

J'estime que nous réussissons, dans une certaine mesure, à mieux protéger la société au moyen des programmes de mise en liberté sous condition. Le fait que la libération conditionnelle totale réussisse dans plus de 70 p. 100 des cas est, je pense, un indicateur extrêmement important. Il y en a d'autres. La différence entre le degré de succès obtenu pour les détenus en liberté conditionnelle totale et pour ceux qu'on libère sous surveillance obligatoire en raison d'une réduction méritée de peine montre bien que la Commission est capable de discernement, qu'elle peut faire la distinction entre un faible risque et un risque élevé. En fait, les détenus en liberté conditionnelle totale l'emportent sur tous les plans, que ce soit le respect des conditions ou le taux plus faible de nouveaux crimes contre les biens ou contre la personne.

Permettez-moi aussi de souligner que les programmes de libération conditionnelle se fondent sur d'autres éléments que la simple évaluation du risque. Un aspect important en est le contrôle et la réduction du risque. Les services assurés en établissement aident les détenus à

[*Texte*]

place. Our goal of preparing offenders for successful release into society is not attainable unless they are provided with the skills to cope with the demands of everyday life, the ability to earn an honest day's wages, and the tools to compete in a highly complex and competitive labour market.

One of the most fundamental requirements is a basic education. I was shocked to learn that in 1986 only 150 federal inmates completed the adult basic education program although 50% of the tested inmates are judged to be functionally illiterate. Shortly after assuming this office, I set a priority target for 1987-88 to help 600 more inmates above and beyond our current level achieve functional literacy, with that number increasing to 1,200 in the second year and 1,800 in the year after that. We are making good progress in meeting these objectives, and by 1990 the adult basic education program is targeted to have brought 4,000 previously illiterate inmates to an acceptable standard of literacy.

These efforts must not stop at the prison gate. In the community a release plan incorporating half-way houses, employment assistance, drug and alcohol counselling and the like continues this progress and provides support and assistance while offenders make the transition back to a free society. Our ability to assess, monitor, and control risk through conditional release programs makes an important contribution to public safety.

• 1605

In closing, Mr. Chairman, I would like to say that I support fully the mandate of this committee to review matters of sentencing and parole. We are all working toward the same goal: bringing about improvements to our criminal justice system. I look forward to the advice and views of this committee, on how my ministry can best contribute to this endeavour. I emphasize that my officials and I are committed to provide whatever assistance we can during your deliberations, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Minister, and may I thank you and your officials for the co-operation the committee has received to date which has been excellent.

We will now go to the period of questioning, and as usual it will be on a 15-minute first-round per party. Of course it will be limited to questions relating to the reference before the committee today. I have indicated to Mr. Kaplan that I am going to recognize the vice-chairman first because he has another committee to go to. So I will invite Mr. Nicholson to begin the questions.

[*Traduction*]

régler les problèmes qui les ont menés au crime. Notre but, qui est de préparer les détenus à un retour réussi dans la société, est impossible à atteindre à moins que ces derniers n'aient été pourvus des compétences nécessaires pour satisfaire aux exigences de la vie de tous les jours, qu'ils puissent gagner honnêtement un salaire et qu'ils aient les outils voulus pour se tailler une place dans le monde hautement complexe et concurrentiel du travail.

L'une des exigences les plus fondamentales à cet effet est la formation de base. J'ai été bouleversé d'apprendre que seulement 150 détenus sous responsabilité fédérale avaient, en 1986, suivi le programme de formation de base des adultes, alors que 50 p. 100 des détenus évalués avaient été jugés analphabètes fonctionnels. Peu après mon entrée en fonction, j'ai fixé comme objectif prioritaire en 1987-1988 d'aider 600 détenus de plus à atteindre un degré d'alphabétisation fonctionnel, ce nombre passant à 1,200 au cours de l'année suivante et à 1,800 l'année d'après. Nous accomplissons en ce moment d'excellents progrès par rapport à nos objectifs et, en 1990, le programme de formation de base des adultes devrait avoir amené 4,000 détenus analphabètes à un niveau acceptable d'alphabétisation.

Cependant, les efforts ne doivent pas s'arrêter au portail de la prison. Dans la collectivité, un plan de mise en liberté mettant à contribution des maisons de transition ainsi que des services d'aide à l'emploi, de counselling anti-toxicomanie et d'autres moyens semblables permet de continuer le travail et offre conseil et appui pendant la période de réinsertion sociale. Notre capacité à évaluer, à surveiller et à contrôler le degré du risque au moyen des programmes de mise en liberté sous condition constitue une importante contribution à l'égard de la sécurité du public.

Pour terminer, monsieur le président, permettez-moi de dire que je suis très heureux que vous ayez eu pour mandat d'examiner les aspects de la détermination des peines et la libération conditionnelle. Nous travaillons tous au même objectif: améliorer notre système de justice pénale. Et pour ce faire, je compte bien me servir des conseils et des avis exprimés par votre comité. Mes fonctionnaires et moi-même seront à votre entière disposition durant toutes vos délibérations.

Le président: Monsieur le ministre, je vous remercie, ainsi que vos fonctionnaires, de l'excellente collaboration que vous avez accordée à notre comité jusqu'à présent.

Nous allons maintenant passer aux questions. Comme d'habitude, quinze minutes seront accordées à chaque parti au cours du premier tour de table. Il va de soi que ces questions devront porter uniquement sur l'ordre de renvoi du comité. Comme je l'ai dit à M. Kaplan, je donnerai d'abord la parole au vice-président qui doit se rendre à un autre comité. J'invite donc M. Nicholson à commencer.

[*Text*]

Mr. Kelleher: I thought you were going to say that Mr. Kaplan would be given a half hour because the other opposition party was not here.

The Chairman: There will be a second round.

Mr. Nicholson: I too would certainly like to welcome the Solicitor General and his officials. I would like to echo the comments of the chairman in his words of thanks to you and the department, both those in Correctional Service and the National Parole Board, for helping us with our mandate.

I wanted to pick up on one of the points you touched on near the end of your talk, and that is the problem of drug dependency among our inmate population. It is obvious that if a person is going to readjust into society and play a useful role, once having been released he must be free of his dependency on alcohol and drugs. One of the things that have been perennial problems, as you would know, within our prison system is a dependency of this type.

The government has begun the National Drug Strategy initiative, and I am wondering what effect this will have on programs that may be in place or new programs that we might expect in our prison system. It seems to me this would be a very high priority, since drug dependency and alcohol dependency are so prevalent among our prison population.

Mr. Kelleher: I think you have touched on a real problem there. As most of us know, and I know my predecessor Mr. Kaplan certainly knows, drug dependency or drug and alcohol dependency is very high in the prison system. It is estimated to be as high as 70%. Seventy percent of our inmates have some form of drug or alcohol dependency to varying degrees. In addition to that, we have done other studies which have indicated that on the day of the offence more than 30% of the inmates interviewed had been on some form of drugs or alcohol.

I think one of the things we have learned is that as long as there is a demand for drugs there will always be a supply of drugs. We cannot tackle this problem just by going after the supply. We are going to have to focus equal attention on the demand. One of the facets of the National Drug Strategy is related both to the RCMP and the Correctional Service of Canada. The Correctional Service of Canada of course is more concerned about the use of drugs and alcohol by inmates in its institutions. The additional funding they received under the National Drug Strategy will be going towards more and better programming within the prison.

• 1610

I can also tell you that I am concerned about the supply within the prisons. Mr. LeBlanc and Mr. Inkster,

[*Translation*]

M. Kelleher: Je croyais que vous alliez dire que vous vouliez accorder une demi-heure à M. Kaplan puisque l'autre parti de l'opposition n'est pas ici.

Le président: Il y aura un deuxième tour de table.

M. Nicholson: Je voudrais moi aussi souhaiter la bienvenue au Solliciteur général ainsi qu'à ses hauts fonctionnaires. Comme le président, j'aimerais à mon tour vous remercier ainsi que les représentants du service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles de votre excellente collaboration.

Je voudrais reprendre l'une des questions que vous avez mentionnée vers la fin de votre allocution, c'est-à-dire le problème de la toxicomanie chez les détenus. Il va de soi qu'une personne ne peut réintégrer la société et y jouer un rôle utile si elle a un problème de drogue ou d'alcoolisme. Comme vous le savez, la toxicomanie et l'alcoolisme ont toujours fait problème dans nos prisons.

Le gouvernement a mis sur pied la Stratégie nationale anti-drogue, et je me demande quelles seront les conséquences d'une telle initiative sur les programmes qui existent déjà ou sur les nouveaux programmes qui pourraient être mis en place. Il me semble que cette question devrait être extrêmement prioritaire, étant donné que la toxicomanie et l'alcoolisme sont extrêmement courants chez les détenus.

M. Kelleher: Le problème que vous venez d'aborder est à mon avis très réel. Comme nous le savons tous, et comme mon prédécesseur M. Kaplan le sait certainement, l'alcoolisme et la toxicomanie sont très répandus dans les prisons. On estime que 70 p. 100 des détenus souffrent de toxicomanie ou d'alcoolisme à divers degrés. Par ailleurs, nous avons fait d'autres études qui montrent que le jour de l'infraction, plus de 30 p. 100 des détenus avaient pris de l'alcool ou de la drogue.

L'une des choses que nous avons apprises en ce qui concerne les drogues, c'est qu'il y aura une offre tant et aussi longtemps qu'il y aura une demande. Nous ne pouvons régler ce problème en nous attaquant uniquement à l'aspect de l'offre. Il nous faudra porter une attention tout aussi grande à la demande. L'une des facettes de la Stratégie nationale anti-drogue est liée à la fois à la GRC et au Service correctionnel du Canada. Ce dernier s'intéresse évidemment d'avantage à l'utilisation des drogues et de l'alcool par les détenus dans ces établissements. Les fonds additionnels qu'il a reçus en vertu de la Stratégie nationale anti-drogue serviront à mettre sur pied de nouveaux programmes et à améliorer les programmes existants dans les prisons.

Je peux vous dire également que la question de l'appprovisionnement en drogue dans les prisons me

[*Texte*]

the Commissioner of the RCMP, are presently working out together for me a plan to see what, if anything, can be done to stem the flow of drugs, particularly into our institutions. I believe the plan is to be presented by March 31, and I think this is a good demonstration of how the various agencies within the Solicitor General's department can work together.

I am hopeful that with the additional programs within the prison with respect to drug and alcohol counselling, together with the initiative that the RCMP will recommend, we will be able to reduce the level of this substance dependency before we get them back onto the streets. I agree with you: if we do not do that before we let them out, the problem is still with them. I think it is fair to say our studies have shown that many break-and-entries are based on the need to obtain funds to feed their habit, and they are going to be right back in prision again and we have achieved nothing. So I am very concerned about the problem and I am working on it.

Mr. Nicholson: That report you said will be given to you at the end of this month—

Mr. Kelleher: At the end of March.

Mr. Nicholson: Are you in a position to say whether or not you would be able to make that available to the members of this committee?

Mr. Kelleher: It is always difficult to make a commmitment before you see a report. Let me put it to you this way. Actions always speak louder than words, and I think I have a pretty good record of releasing reports if I possibly can, and I use the Osbaldeston report as a recent example. If I can, and if it is not in any way going to impinge upon security and is not going to impinge upon the Privacy Act, then I will do my best to see what I can let you have.

Mr. Nicholson: Thank you. I think all members of the committee would be quite interested in that or in any other thoughts you might have on it.

You alluded to the fact that at the federal level we use provincial and voluntary organizations to assist in the supervision of parolees from the federal system. It is my understanding that there has been a shift, at least in the last year or so, towards more and greater use of provincial and voluntary organizations. First of all, is that a correct assumption?

Mr. Kelleher: I think it varies from province to province, but generally speaking that is true.

Mr. Nicholson: What advantages do you see in doing that, and why is it we are doing that? When you answer that question, can you tell me if there are any savings to the Correctional Service of Canada, or is there no cost change because we may be paying for the same service?

[*Traduction*]

préoccupe beaucoup. Messieurs LeBlanc et Inkster, le commissaire de la GRC, sont en train de préparer un plan pour essayer d'endiguer l'approvisionnement en drogue, particulièrement dans nos établissements. Ce plan doit être présenté avant le 31 mars, je crois, et il s'agit à mon avis d'un excellent exemple de bonne collaboration entre les divers organismes du ministère du Solliciteur général.

Je suis convaincu que grâce aux programmes additionnels de *counselling* dans les prisons et à l'initiative que la GRC recommandera, nous serons en mesure de réduire le niveau de toxicomanie des détenus avant qu'ils ne réintègrent la société. Je suis d'accord avec vous: si nous ne réussissons pas à le faire avant de les libérer, ils auront toujours ce problème. Nos études ont démontré que de nombreux vols par effraction sont commis parce que les voleurs avaient besoin d'argent pour entretenir leur habitude, de sorte qu'ils se retrouveront très rapidement en prison si nous n'avons pas réussi à régler leur problème de toxicomanie. Il s'agit donc d'un problème qui me préoccupe énormément et j'essaie actuellement de le résoudre.

M. Nicholson: En ce qui concerne le rapport qui devrait vous être remis à la fin du mois. . .

M. Kelleher: À la fin du mois de mars.

M. Nicholson: Êtes-vous en mesure de dire si nous pourrons le consulter?

M. Kelleher: Il est toujours difficile de promettre une telle chose avant d'avoir vu le rapport. Écoutez, les actes sont toujours plus éloquents que les paroles. J'ai assez bonne réputation en ce sens que je publie toujours les rapports lorsque c'est possible. Le rapport Osbaldeston en est un bon exemple. Si je le peux, si cela ne met pas en danger la sécurité et si cela ne va pas à l'encontre de la Loi sur la protection des renseignements personnels, alors je ferai tout mon possible pour que vous en preniez connaissance.

M. Nicholson: Merci. Je pense que tous les membres du Comité aimeraient bien savoir ce que vous pensez du rapport.

Vous avez signalé que le gouvernement fédéral avait recours à des organismes provinciaux et à des organismes bénévoles pour l'aider dans la surveillance des libérés conditionnels. Je crois savoir que depuis un an, on a de plus en plus recours aux organismes provinciaux et bénévoles. J'aimerais d'abord savoir si c'est le cas.

M. Kelleher: Cela varie d'une province à l'autre, mais, en général, ce que vous dites est vrai.

M. Nicholson: À votre avis, quels en sont les avantages, pourquoi faisons-nous cela? En répondant à ma question, pouvez-vous me dire si le Service correctionnel du Canada réalise ainsi des économies, parce que, si cela ne change rien aux coûts, nous payons peut-être deux fois le même service?

[*Text*]

Mr. Kelleher: I do not think we approach it from a monetary point of view. But having said that, I would not want to get into these arrangements or agreements with the provinces and the voluntary sector if it were going to cost a lot more money. I think I would be very concerned if that were the case, but it is not, and I do not want to suggest that there is any great saving in doing it. I think it is a matter of this. There is only one pocket—that is, your pocket and my pocket, the taxpayers—and I do not know about you, but I think there are an awful lot of hands in that pocket at all times, and sometimes I think—

Mr. Nicholson: Too many hands.

Mr. Kelleher: Too many hands, and I think the hands get tangled up in your pocket and my pocket. I think there has to be more co-operation between the federal government and the provinces, not only in my department, but in everybody's departments. I think that by working co-operatively, in the long run we can save money.

• 1615

Let me give you an example. We have entered into a number of agreements in the provinces for the sharing of parole services and jail facilities. We may not have enough federal prisoners or inmates in a certain area, nor does the province; but combining together in one institution, we can provide better facilities for the inmates, both federally and provincially, whereas if we did not combine then we would not have one at all.

I guess the best example I can give you right now is that there is a great deal of concern in the country over the fact that we only have one federal prison for women, which is located in Kingston. This places great difficulties on people who are incarcerated when their home province is British Columbia, particularly from the point of view of their families. We are presently in discussions with the Province of British Columbia to build a facility in British Columbia for women that would house both provincial inmates from that province and federal inmates from that province. Probably the deal would be structured such that the province would build it and operate it. We would pay 50% of the construction costs and 50% of the operating costs, and in that case we would be entitled to 50% of the beds.

Why deal with the provinces in this manner? Well, not only for that reason but also because under our structure of government, as you know, most social services are provided by the province as opposed to the federal government and, by having our people housed in provincial institutions like that, those provincial services are accessible to them. This is very beneficial to our federal inmates.

Dealing with the private sector I think is a good principle to follow. I do not think that all of the services,

[*Translation*]

M. Kelleher: Je ne pense pas que nous envisagions les choses d'un point de vue monétaire. Cela dit, je ne voudrais pas conclure ce genre d'ententes avec les provinces et avec les organismes bénévoles si cela devait être beaucoup plus coûteux pour nous. Je pense qu'une telle chose m'inquiéterait énormément, mais ce n'est pas le cas, bien que je ne veux pas dire non plus que l'on réalise de grandes économies ainsi. D'une façon ou d'une autre, l'argent sort toujours de la poche des contribuables. . . et je ne sais pas ce que vous en pensez, mais il me semble qu'il y a toujours beaucoup de mains dans cette poche, et je pense parfois. . .

M. Nicholson: Beaucoup trop de mains.

M. Kelleher: Beaucoup trop, et je pense qu'il devient impossible de savoir à qui exactement va cet argent. Il me semble qu'il devrait y avoir une plus grande collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces, non seulement dans mon ministère mais dans tous les ministères. Je pense qu'en collaborant, on parviendra, à long terme, à économiser de l'argent.

Je vais vous donner un exemple. Nous avons signé un certain nombre d'ententes avec les provinces pour l'utilisation conjointe des services de libération conditionnelle et des pénitenciers. En effet, nous n'avons parfois pas assez de détenus fédéraux ou provinciaux dans une certaine région, mais en les regroupant dans le même pénitencier, nous pouvons ainsi leur offrir de meilleurs services, car sinon, nous ne pourrons rien leur offrir du tout.

Le meilleur exemple que je puisse vous donner est justement le fait que nous n'avons qu'un seul pénitencier fédéral pour les femmes, et cela nous préoccupe beaucoup. Ce pénitencier est situé à Kingston. Or, cela pose beaucoup de problèmes pour les détenues qui sont incarcérées et qui sont originaires de Colombie-Britannique, car elles sont ainsi très éloignées de leurs familles. A l'heure actuelle, nous envisageons avec le gouvernement de la Colombie-Britannique, d'y construire un pénitencier qui pourrait accueillir des détenues provinciales et fédérales. Nous arriverons certainement à nous entendre pour que la province soit responsable de la construction et de l'exploitation de l'établissement. Nous pourrions payer 50 p. 100 des coûts de construction et des coûts d'exploitation, auquel cas nous aurions droit à 50 p. 100 des lits.

Pourquoi négocions-nous cela avec les provinces? C'est d'abord pour des raisons pratiques, mais surtout à cause du fait qu'étant donné notre structure gouvernementale, la plupart des services sociaux doivent être assurés par la province; ainsi, en regroupant les détenus fédéraux et provinciaux dans les mêmes établissements, ces derniers peuvent avoir accès aux services provinciaux. C'est donc très bénéfique pour nos détenus fédéraux.

À mon avis, le même principe devrait s'appliquer avec le secteur privé. Je ne prétends pas, tant s'en faut, que

[*Texte*]

by any means, should be provided by the private sector, but they have a role to play. They play a very large role in the supply of beds, as we call them, in the half-way houses and correctional houses. Most of the beds we have are supplied by the private sector, but not all of the parole services by any means; indeed, around 30% are supplied by the private sector.

Organizations like the Elizabeth Fry Society, the John Howard Society, and the Salvation Army have had a long, distinguished history in Canada of dealing with inmates and helping these people, and they can provide a very useful contribution. It is good to have input from the private sector in this area. They bring ideas to us and can make suggestions that we in the public service are not always able to do.

Mr. Nicholson: I did not want to leave you with the impression that I thought any savings working with the provincial or private agencies should be an overriding concern. I asked that sort of in the context of—

Mr. Kelleher: No, it just gave me the opportunity, because some people out there are suggesting that the only reason we are doing this is because we think we can save a few dollars. I was not so much concerned about your thinking as the public misconception in that area.

Mr. Nicholson: Your point, particularly about the situation of women in this country and the difficulty, the scarcity of facilities here, certainly makes a lot of sense.

This committee is looking for things that work in the post-release period, and I had the opportunity to visit a plant that was partially funded by the Correctional Service of Canada. It was a plant in which a group of individuals released from the prison system were able to make a positive contribution in a plant-like setting in which they were part of a group effort to produce a particular product. In addition to that, there was a certain amount of co-operation with the private sector in moving these individuals out into that.

I was so enthusiastic about the project that I was wondering how closely you are looking at something like this. And are we trying to do this elsewhere across the country, because you know and I know of the problems former inmates have when they get back out with the public, problems with developing life skills, holding a job. A setting like this seemed to be so positive. I was just wondering and hoping that was not just an isolated project and that this might be something that your department is actually looking at.

• 1620

Mr. Kelleher: No, it is not isolated, and it is something that I personally and the department are very interested in. It has problems, though. To get them working outside, we can generally speaking only use people from medium or minimal security institutions. We cannot get people from the higher risk institutions working there.

[*Traduction*]

tous les services devraient être assurés par le secteur privé, mais ce dernier a un rôle à jouer, notamment pour la fourniture de lits aux maisons de transition et aux établissements de correction. Le secteur privé fournit donc la plupart des lits nécessaires, mais il n'assure pas tous les services de libération conditionnelle, loin de là. En fait, il n'en assure qu'à peu près 30 p. 100.

Des organismes comme la Société Elizabeth Fry, la John Howard Society et l'Armée du salut jouent depuis longtemps un rôle important auprès des détenus, et leur contribution nous est très précieuse car ils nous donnent des idées et nous font des suggestions auxquelles les fonctionnaires ne pensent pas toujours.

M. Nicholson: Je n'ai certainement pas voulu dire qu'il faudrait, en priorité, réduire les dépenses que nous assumons avec les provinces ou avec des organismes privés. J'ai posé cette question dans un contexte. . .

M. Kelleher: Non, je comprends bien. Vous m'avez cependant donné l'occasion de tirer certaines choses au clair, car certaines personnes prétendent que notre seul motif, ici, est d'économiser quelques dollars. J'ai donc profité de l'occasion que vous m'avez donnée pour essayer de dissiper certains malentendus.

M. Nicholson: Vous avez parlé, à juste titre d'ailleurs, de la situation des détenues au Canada et des difficultés que pose la rareté des établissements.

Notre comité va examiner ce qu'il est possible d'envisager après la libération du détenu, et j'ai eu l'occasion de visiter une usine partiellement financée par le Service correctionnel du Canada. Dans cette usine, un groupe de détenus était chargé, dans un contexte tout à fait positif, de fabriquer un produit donné. Le secteur privé contribuait lui aussi à faire sortir ces gens là de prison pour les placer dans cette usine.

Ce projet m'a tellement enthousiasmé que je me demande si vous envisagez sérieusement d'en réaliser d'autres de ce genre. Allons-nous lancer d'autres projets de ce genre ailleurs au Canada, car ils me paraissent extrêmement utiles puisque les anciens détenus ont généralement beaucoup de difficultés, après leur libération, à acquérir des qualifications de base et à conserver leur emploi. À mon avis, cette usine constituait un contexte extrêmement positif. J'espère donc qu'il ne s'agit pas simplement d'un projet isolé et que votre ministère envisage d'en lancer d'autres du même genre.

M. Kelleher: Non, il ne s'agit pas d'un projet isolé, et croyez-moi, mon ministère et moi-même nous y intéressons tout particulièrement. Cela présente toutefois des problèmes. En règle générale, on ne peut faire travailler à l'extérieur de la prison que les détenus des établissements à sécurité moyenne ou minimum. On ne

[*Text*]

The other problem we have—and I am sure Mr. Kaplan was aware of this when he was Solicitor General—is the concern raised by the private sector about unfair competition. We have a separate corporate body known as CORCAN and they actively seek out jobs and seek out products that inmates can make and sell to other bodies. But at the present time, we are basically limited to supplying provincial, federal and municipal governments and non-profit organizations.

We have to be very careful that we are not seen to be taking jobs away from the private sector by paying lower wages and things of that nature. But we do and have for a number of years had a very successful forestry operation. I believe it is in Nova Scotia—

Mr. Rhéal LeBlanc (Commissioner, Correctional Service of Canada): At Springhill.

Mr. Kelleher: Yes, at Springhill. What is the name of the company?

Mr. LeBlanc: Scott Paper.

Mr. Kelleher: Yes, with Scott Paper, and they are actively involved in tree planting and things of that nature. They are under the jurisdiction, so to speak, of Scott Paper. They are hired by them and can be fired by them, just as it is going to be out in the real world. And they are paid normal wages. So we do not run into that problem of complaints from the private sector. And because of that, we then charge them dollars and cents for their room and board. They pay income tax and we try to treat them as they will be treated out there.

We are finding that very successful and we are actively searching for more activities of this kind. But we can only do it when we can satisfy ourselves that there is nobody in that area, or elsewhere in the private sector, who are not providing that service or who we would be perceived as competing with unfairly.

The Chairman: Thank you. Mr. Kaplan, please.

Mr. Kaplan: Mr. Kelleher, I am not satisfied with the answer you gave to Mr. Nicholson's very significant question about the government's motives for privatization. You made a speech that I hope you will not repeat to me—because it is a very long one—about how useful the private sector is to government, etc., etc., and how useful it is to work with the provincial levels of government. I would like to come bluntly to your responsibilities, the responsibilities of the federal government in the area of parole supervision and mandatory supervision in the Toronto area, where your own officials have indicated that a disaster is impending and where some tragedies have occurred, in my submission, as a result of your decision to privatize the supervision of parole and mandatory supervision in Toronto.

[*Translation*]

peut donc pas le faire dans le cas des détenus des établissements à sécurité maximum.

Un autre problème se pose, et M. Kaplan ne l'ignore certainement pas puisqu'il a été solliciteur général, et c'est celui de la concurrence déloyale dénoncée par le secteur privé. Nous avons constitué un organisme distinct, qui s'appelle CORCAN et qui est chargé de trouver des produits que les détenus pourront fabriquer et vendre. À l'heure actuelle, ces produits ne sont essentiellement vendus qu'aux gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux ainsi qu'à des organismes à but non lucratif.

Nous devons faire bien attention à ne pas ravir des emplois au secteur privé en offrant des salaires inférieurs et d'autres choses de ce genre. Depuis plusieurs années, nous avons un service d'exploitation forestière qui marche très bien; je crois qu'il est en Nouvelle-Écosse. . .

M. Rhéal LeBlanc (commissaire, Service correctionnel du Canada): À Springhill.

M. Kelleher: Oui, à Springhill. Quel est le nom de l'entreprise?

M. LeBlanc: Scott Paper.

M. Kelleher: C'est cela, Scott Paper; cette entreprise s'occupe essentiellement de sylviculture et autres activités de ce genre. Les détenus relèvent, pour ainsi dire, de la Société Scott Paper. Ils sont embauchés par elle et peuvent être licenciés par elle, comme cela se fait dans la réalité. On leur verse des salaires normaux, de sorte que le secteur privé ne peut pas se plaindre de concurrence déloyale. De ce fait, nous leur faisons payer des frais de pension. Ils paient également un impôt sur le revenu, et nous essayons donc de les traiter comme ils le seraient à l'extérieur.

Nous avons constaté que cela marche très bien et nous cherchons donc à mettre en place d'autres activités de ce genre. Toutefois, nous devons, au préalable, nous assurer qu'aucune entreprise privée de la région ou d'ailleurs ne va assurer ce service ou ne va considérer notre présence comme une concurrence déloyale.

Le président: Merci. Monsieur Kaplan.

M. Kaplan: Monsieur Kelleher, je ne suis pas satisfait de la réponse que vous avez donnée à M. Nicholson. Sa question était pourtant très importante puisqu'elle portait sur les raisons qui motivent le gouvernement à privatiser ses services. Vous avez fait un discours que j'espère vous n'allez pas répéter car il est très long, au sujet de l'importance du secteur privé pour le gouvernement, etc. . . Vous avez également démontré combien il était utile de collaborer avec les gouvernements provinciaux. Moi, j'aimerais parler carrément de vos responsabilités à vous, c'est-à-dire des responsabilités du gouvernement fédéral dans le domaine de la surveillance des libérés conditionnels et de la surveillance obligatoire plus particulièrement dans la région de Toronto, puisque certains de vos fonctionnaires ont indiqué qu'une catastrophe était imminente; je prétends que des tragédies s'y sont déjà produites suite à votre décision de privatiser

[*Texte*]

Now, this government believes in privatization. You are privatizing Petro-Canada. Today in the news, you are privatizing the construction of airport terminals, and I have a feeling that the same type of reasoning is being applied to the privatization of the parole service, much to the deterioration of public protection.

• 1625

It was reported in January and February of 1988 that the proportion of parole supervision conducted by provincial and private agencies has increased from 15% to 28% in the last year. Mr. Nicholson asked you a question you did not answer about how much money that saved for the federal government. After we get that figure from you, I would like to turn to the amount of damage it has done in the city of Toronto, where I am elected, and for which I have to take some responsibility. You were asked, and you did not say, how much you have saved by this privatization initiative that began in the fall of 1986, and how many person-years you have saved. There has to be an answer in figures to these questions.

Mr. Kelleher: I can only repeat that our motivation in this area is not to try to save money. I have not suggested that. I am very careful to ensure—

Mr. Kaplan: But how much did you save?

Mr. Kelleher: The motivation by our government for privatization in correctional services is not the saving of money. This is not an objective. If we can, then fine, that is all well and good. But you have to understand that with the introduction of Bill C-67, when day parole... basically one became eligible at one-sixth... and when one became eligible for parole at one-third—and I am not suggesting everybody is given it at those periods—this caused an increased workload and the need for new facilities. We felt some of those facilities and some of that supervision could indeed be provided by the private sector. We think they are doing a good job.

Our studies, our inquiries, have not indicated to us that there is any discernible difference in quality between the services provided by the public service and those by these private facilities. I am sure from time to time there are private facilities or operations that could be improved on, just as there are sections of the Correctional Service operated by the public service that could be improved on. We are satisfied the services being rendered are quite good.

I am certainly concerned, as you are—and I can understand why you are, being the member from

[*Traduction*]

les services de surveillance obligatoire et de surveillance des libérés conditionnels dans la région de Toronto.

Certes, votre gouvernement croit à la privatisation. Vous privatisez Petro-Canada. Aujourd'hui, j'au lu dans les journaux que vous étiez en train de privatiser la construction des aérogares, et j'ai l'impression que vous allez invoquer les mêmes arguments pour privatiser les services de libération conditionnelle, de sorte que la société se retrouvera beaucoup moins bien protégée.

En janvier et février 1988, on a rapporté que la proportion des services de surveillance des libérés conditionnels assurés par des organismes provinciaux et privés était passée de 15 à 28 p. 100 l'année dernière. M. Nicholson vous a demandé combien cela vous avait permis d'économiser, mais vous ne lui avez pas répondu. Une fois que vous m'aurez donné ce chiffre, je reparlerai des problèmes que cela a causé dans la ville de Toronto dont je suis l'un des députés et vis-à-vis de laquelle par conséquent, j'ai certaines responsabilités. On vous a demandé, et j'attends toujours la réponse, combien le gouvernement fédéral avait économisé suite à la privatisation de ces services qui a commencé à l'automne de 1986. J'aimerais également savoir combien d'années-personnes vous avez économisées. Vous avez certainement ces chiffres.

M. Kelleher: Tout ce que je peux vous dire, et je le répète, c'est que, dans ce domaine, notre objectif n'est pas d'économiser de l'argent. Je n'ai jamais dit cela. Je prends bien garde à...

M. Kaplan: J'aimerais savoir combien vous avez économisé.

M. Kelleher: Notre décision de privatiser les services correctionnels n'est pas motivée par le souci d'économiser de l'argent. Ce n'est pas notre objectif. Si nous y parvenons, tant mieux. Mais il faut bien comprendre que depuis l'adoption du projet de loi C-67, qui permet au détenu d'obtenir sa libération conditonnelle dès qu'il a purgé le sixième ou le tiers de sa peine, et je ne dis pas que tous les détenus l'obtiennent à ce moment-là, le volume de travail a considérablement augmenté, sans parler des nouvelles installations qui devenaient nécessaires. Nous avons donc pensé qu'une partie des installations et de cette surveillance pourrait être fournie par le secteur privé, et à notre avis, cela marche bien.

D'après les enquêtes que nous avons faites, il n'y a pas une différence de qualité appréciable entre les services fournis par l'État et ceux fournis par des entreprises privées. De temps à autre, il peut arriver que des services ou des établissements privés nécessitent certaines améliorations, mais il en va de même pour certaines activités du service correctionnel qui sont assurées par des fonctionnaires. Nous sommes donc satisfaits de la façon dont le secteur privé assure ces services.

Par contre, je comprends fort bien que vous soyez inquiet car je le suis aussi suite à la recrudescence des

[*Text*]

Toronto—with the recent rash of walk-aways from half-way houses in Toronto, and obviously the Stanton case had very tragic results. As I am sure you are all aware, I immediately commissioned an inquiry under section 12 of the Penetentiaries Act. It is chaired by Ms Pepino. Mr. Kaplan, I am sure you are well aware of her. I believe she is a member of your old law firm. She is a commissioner of the Metropolitan Toronto Police. I am hopeful I will have her report. I am sure there will be recommendations within that report, and I will do everything I can to implement recommendations coming from that report.

Mr. Kaplan: Your publication, *Let's Talk*, reported in January-February 1988 that the proportion of parole supervision conducted by provincial and private agencies has increased from 15% to 28% in the last year. Do you know, and will you tell us, how much money the federal government saved and how many person-years it saved as a result of that change?

Mr. Kelleher: I am advised there was no saving of money with that increase, Mr. Kaplan.

Mr. Kaplan: How about person-years?

• 1630

Mr. Kelleher: Perhaps I will ask the commissioner to give you an answer to that. It is a detailed matter, which I think he has a better grasp of.

Mr. LeBlanc: In actual fact there was an increase in money expenditures as a result of an increase in cases across the country. Several million dollars in new funding went into the community service right across Canada over that period.

Mr. Kaplan: I suppose the conclusion the official opposition could draw from that is that if these matters were handled in the way they had been handled before there should have been increases in federal public spending to cover these matters and increases in person-years to cover them. I think if there is one type of expenditure the Canadian people would approve of, it is expenditure that increases the protection of the public from criminals.

The Chairman: I am sorry, did Mr. LeBlanc say there was an increase of $5 million?

Mr. LeBlanc: There was a $5 million increase in community funding from one fiscal year to the other.

Mr. Kaplan: I want to turn to the statement you made in your answer that your inquiries have not indicated that there was any deterioration as a result of the change I asked about. I wonder if your inquiry led you to talk to members of the Parole Board. I am surprised that you say they did not indicate any deterioration. I would just like to read to you portions of a memorandum that was sent to the chairman of the National Parole Board by the senior

[*Translation*]

évasions des maisons de transition à Toronto. Bien entendu, l'affaire Stanton a connu un aboutissement des plus tragiques. Vous savez tous que j'ai immédiatement réclamé qu'une enquête soit faite en vertu de l'article 12 de la Loi sur les pénitenciers. Cette enquête est menée par M^me^ Pepino, que vous connaissez très certainement, monsieur Kaplan. En effet, elle fait partie de votre ancien cabinet d'avocat. Elle est également commissaire de la Police métropolitaine de Toronto. J'attends donc son rapport avec impatience, car il contiendra certainement des recommandations intéressantes que je ferai tout pour mettre en vigueur.

M. Kaplan: Votre bulletin, qui s'intitule *Entre nous*, rapportait dans le numéro de janvier-février 1988 que la proportion des services de surveillance des libérés conditionnels assurés par des organismes provinciaux et privés était passée de 15 à 28 p. 100 l'année dernnière. Pouvez-vous nous dire combien cela a permis au gouvernement fédéral d'économiser en dollars et en années-personnes?

M. Kelleher: On me dit que cela ne nous a permis de ne faire aucune économie d'argent, monsieur Kaplan.

M. Kaplan: Et d'années-personnes?

M. Kelleher: Je vais demander au commissaire de vous répondre. Votre question est assez précise, et il connaît mieux la situation que moi.

M. LeBlanc: En réalité, l'augmentation du nombre de cas, au niveau national, a entraîné une augmentation des dépenses. C'est ainsi que plusieurs millions de dollars supplémentaires ont été consacrés à des services communautaires pendant toute cette période.

M. Kaplan: La conclusion que l'Opposition officielle est en droit de tirer de cette affirmation est que, si l'on avait procédé comme on procédait avant, l'augmentation du volume de travail aurait entraîné une augmentation des dépenses fédérales et, partant, des années-personnes. Or, s'il y a un type de dépenses que le peuple canadien est tout à fait prêt à accepter, c'est bien celles qui visent à accroître la protection et la sécurité de la société.

Le président: Excusez-moi, mais M. LeBlanc a bien dit qu'il y avait eu une augmentation de 5 millions de dollars?

M. LeBlanc: D'un exercice financier à l'autre, oui, et je voulais parler des crédits alloués aux services communautaires.

M. Kaplan: Je voudrais maintenant revenir sur la réponse que je vous avais donnée, à savoir que vos enquêtes ne vous ont pas permis de déceler la moindre détérioration des services. Je ne sais pas si, dans le cadre de ces enquêtes, vous avez eu l'occasion de rencontrer des membres de la Commission des libérations conditionnelles car, si c'est le cas, je suis surpris qu'ils ne vous aient pas dit que les services s'étaient détériorés.

[*Texte*]

board member of the National Parole Board for Ontario, Reverend Steinberg. He says, in his report of July 13, 1987, and this is seven or eight months into your privatization program:

> It is becoming very apparent that major problems exist in the area of supervision in Toronto and vicinity. We continue to lose jurisdiction in cases—

—this is the transfer to the province and to the private sector—

> —due to late reporting, to see evidence of very shoddy work and to see signs of impending major problems. The office has been attempting to deal with concerns through repeated representations. They have met with a lack of success.

To save time, perhaps I could table this letter. I know the Minister must be very familiar with it, but it reports an air of resignation hanging over the whole of the correctional service of Canada and it refers to an air of resignation among Operation Springboard, which was the privatization program. I participated in a public demonstration trying to oppose it when you introduced it. You say that your inquiries have not indicated any deterioration, but Max Steinberg reported major deteriorations and impending major problems and these problems have materialized.

I want to put to you and ask you to comment on the submissions of the Union of Solicitor General Employees about privatization in Toronto. They say it has had the following effects, and they are talking about Toronto here:

> It is more costly than services delivered by federal parole officers. It involves the utilization of new, inexperienced workers who do not recognize the early signs of deterioration in the behaviour of clients and do not intervene prior to criminal charges being laid. Police agencies do not recognize private agencies as part of the legitimate law enforcement community. They censor investigative information and they transmit it to private agencies via CSC parole officers.

According to the Union of Solicitor General Employees this may also contribute to the high percentage of private agency parole violators having criminal charges. They complain about the deterioration of the working atmosphere between CSC workers and agency workers, and Max Steinberg agrees with that. They refer to the caseloads of federal parole officers in the Toronto area having skyrocketed, partly, Minister, as a

[*Traduction*]

Permettez-moi de vous lire des extraits d'un mémoire qui a été envoyé au président de la Commission des libérations conditionnelles par le représentant principal de l'Ontario à cette Commission, à savoir le Révérend Steinberg. Il affirme, dans son rapport du 13 juillet 1987, alors que la privatisation était en cours depuis sept ou huit mois:

> Il devient de plus en plus évident que de graves problèmes se posent dans le domaine de la surveillance à Toronto et aux alentours. De plus en plus de dossiers ne relèvent plus de notre compétence. . .

. . . il s'agit du transfert aux provinces et au secteur privé. . .

> . . . parce qu'ils nous parviennent avec du retard; nous constatons également de plus en plus souvent que le travail est bâclé et que de graves problèmes ne vont pas tarder à surgir. Le bureau a essayé plusieurs fois d'intervenir, mais en vain.

Pour ne pas perdre de temps, je vais déposer cette lettre devant le Comité. Le ministre en connait très certainement le contenu, mais à mon avis, elle témoigne bien de cette résignation à laquelle sont acculés les responsables du Service correctionnel du Canada face à l'Opération Springboard, ainsi qu'on a intitulé le programme de privatisation. J'ai moi-même participé à une manifestation pour protester contre ce programme. Vous avez dit que vos enquêtes ne vous avaient pas permis de déceler la moindre détérioration des services, mais Max Steinberg fait état d'une grave détérioration de ces services et des graves problèmes qui risquent de se poser très prochainement.

J'aimerais savoir ce que vous pensez des arguments avancés par le Syndicat des employés du solliciteur général contre la privatisation des services à Toronto. Ces employés prétendent qu'elle a eu les effets suivants, et ils parlent de Toronto:

> Cela coûte plus cher que les services fournis par les agents des services fédéraux de libération conditionnelle. Dorénavant, on a recours à des travailleurs inexpérimentés qui ne savent pas déceler les premiers signes annonçant une détérioration du comportement de leurs clients et qui ne peuvent donc pas intervenir avant que ce ne soit trop tard, c'est-à-dire que ces clients soient inculpés. Les organismes de police ne reconnaissent pas les organismes privés comme des membres légitimes de l'appareil correctionnel. Ils censurent les renseignements qu'ils obtiennent et les transmettent à des organismes privés par l'intermédiaire des agents du SCC.

Selon le Syndicat des employés du solliciteur général, cela contribue certainement à l'augmentation du taux de récidive chez les libérés conditionnels placés sous la surveillance d'organismes privés. Ce syndicat se plaint également de la détérioration des relations de travail entre les agents du SCC et les travailleurs de ces organismes, ce que confirme Max Steinberg. Ils affirment également que la charge de travail des agents fédéraux dans la région de

[*Text*]

result of your Bill C-67, but they say there has been a decrease in staffing. They note that experienced and gifted parole practitioners are resigning and that low morale is adversely affecting the delivery of services.

That is a long question, but it is meant to challenge your statement that your inquiries have not indicated any deterioration.

Mr. Kelleher: Mr. Chairman, if I go back to my original answer, I said that in general we have not found there to be any difference between those services offered by the Public Service and by private agencies. But I went on to say that there are instances where, in institutions run not only by the Public Service but also by private individuals, private organizations, there are problems from time to time. I would not disagree with that. There is no system that cannot stand improvement.

• 1635

I am certainly very much aware of the memo to Mr. Steinberg. I discussed it with both Mr. Ingstrup and Mr. LeBlanc, and I have asked them to work together to see what can be done to bring about improvements if indeed the complaints made by Mr. Steinberg in that memo were correct.

Mr. Ingstrup, perhaps I could turn it over to you at that point.

Mr. Ole Ingstrup (Chairman of the National Parole Board): Mr. Chairman, at that point in time when Mr. Steinberg wrote his letter, there was a lot of unrest going on around these new programs in Toronto. As a consequence of these uncertainties, I asked to be informed if board members or staff saw any problems in what was going on.

I received that letter. I responded immediately with a phone call back to our regional director, and I sent a copy of Mr. Steinberg's letter back to the regional deputy commissioner, with a copy to the Commissioner of Corrections, and informed the Minister's office. Shortly after that, I was informed that action had been taken and that the situation was totally under control. Actually, yesterday I talked to Mr. Steinberg, and he used that particular situation as an example of very responsive collaboration between CSC and the National Parole Board. I am talking about this June situation.

Mr. Kaplan: I know as well as anybody that tragic bungles can occur in spite of very good policies being put in place and efforts being made to police them. But since you have given that answer, I think you ought to be prepared to give more details about exactly what was done to try to shape up Operation Springboard. We in the Official Opposition think it is nothing but a government commitment to an ideology and a commitment to try to deliver a campaign promise to reduce person-years even if

[*Translation*]

Toronto a décuplé, en partie à cause de l'adoption du Bill C-67, mais aussi parce qu'on a réduit les effectifs. Ils indiquent que des agents très expérimentés et très compétents avaient décidé de démissionner et que le moral était au plus bas.

Ma question était assez longue, mais je voulais par là contester ce que vous avez dit tout à l'heure, à savoir que vos enquêtes n'ont permis de déceler aucune détérioration des services.

M. Kelleher: Monsieur le président, j'ai dit tout à l'heure que nous n'avions pas décelé de différence appréciable entre les services offerts par l'État et ceux qui sont offerts par des organismes privés. Mais j'ai ajouté qu'il y avait parfois des problèmes, non seulement dans les établissements gérés par l'État mais aussi dans ceux qui sont gérés par l'entreprise privée. Je ne le conteste pas. Aucun système n'est parfait.

Je suis bien sûr parfaitement au courant du mémoire de M. Steinberg. J'en ai discuté avec M. Ingstrup et M. LeBlanc, et je leur ai demandé de voir ensemble comment on pourrait améliorer la situation, à supposer, bien sûr, que les plaintes de M. Steinberg soient fondées.

Monsieur Ingstrup, si vous me le permettez, je vais maintenant vous donner la parole.

M. Ole Ingstrup (président de la Commission nationale des libérations conditionnelles): Monsieur le président, à l'époque où M. Steinberg a rédigé sa lettre, le lancement de ces nouveaux programmes à Toronto avait suscité un malaise très net. C'est pour cela que j'ai demandé aux membres de la commission ou aux employés s'ils avaient constaté certains problèmes.

C'est donc dans ce contexte que j'ai reçu cette lettre. J'ai répondu immédiatement en appelant notre directeur régional, et j'ai envoyé copie de la lettre de M. Steinberg au sous-commissaire régional et au commissaire du Service correctionnel, sans oublier d'en informer le Bureau du ministre. Peu de temps après, on m'a dit que des mesures avaient été prises et que tout était désormais sous contrôle. En fait, j'ai eu l'occasion hier de parler à M. Steinberg qui m'a dit que cette situation avait été un exemple parfait de collaboration active entre le SCC et la Commission nationale des libérations conditionnelles. Je veux parler de la situation qui s'est produite en juin dernier.

M. Kaplan: Nous savons pertinemment que même si on met en place d'excellentes politiques et qu'on fait tous les efforts nécessaires pour contrôler la situation, des erreurs tragiques peuvent toujours se produire. Je voudrais maintenant vous demander, puisque vous en avez vous-même parlé, de nous donner plus de détails sur la façon dont on a essayé de réorganiser l'Opération Springboard. L'Opposition officielle est convaincue que ce programme de privatisation procède uniquement de l'engagement pris

[*Texte*]

it means that the same number of people are working, but instead of working in the Public Service they are working under contract. So to us, it is an ideology that has no place in protecting the Canadian people from criminals.

Mr. Kelleher: Mr. Chairman, if I could come back in here, the inquiry that Ms Pepino is conducting right now deals directly with the operations at Operation Springboard. Certainly I do not want to say anything at this time with respect to that until I receive her report, but I can assure Mr. Kaplan and other members of this committee that, if deficiencies and problems are revealed in her report, then I will move immediately to see that they are corrected.

I do not agree with Mr. Kaplan when he says this is an ideology. We are not doing this because it is an ideology; we are doing this because we think it is good. We think it is useful, we think it is helpful, and we think the private sector does have a role to play with respect to the rehabilitation of inmates. It is the private sector they are going back to, not the Public Service, and we think the private sector can assist in the rehabilitation of these inmates. We think they have a contribution to make, and we think they are doing a good and useful job.

As I have said, from time to time certainly there are failures. We are all human, and nothing is very certain with respect to the rehabilitation of inmates. It is a very subjective business and we are trying our best. Where inadequacies are pointed out, we will move quickly to correct them.

• 1640

The Chairman: Your time has expired, but I suggest we go into the second round with your five minutes so we will not interrupt the flow of your questioning. Then we will go to Mr. Lawrence or Mr. Reid.

Mr. Kaplan: I appreciate that, Mr. Chairman.

I was not asking you to implement the penal report. I understand you have not received that yet. I was referring to the chairman of the National Parole Board's statement that following these very serious concerns expressed by Steinberg and Sparling steps were taken. For example, now Mr. Steinberg no longer feels the way he did. This is what you are telling me. He feels that things are better. I want to ask what is it that was done, because I know that the Union of Solicitor General Employees does not feel better about the way thing have shaped up.

Mr. Kelleher: I just asked Mr. Ingstrup and he is quite prepared to give you a more detailed answer, Mr. Kaplan.

[*Traduction*]

par le gouvernement, lors de sa dernière campagne électorale, de réduire le nombre des années-personnes, même si, au bout du compte, le nombre de personnes employées reste le même, mais au lieu d'être fonctionnaires, ils travaillent à contrat. À notre avis, cette idéologie n'a absolument aucune valeur lorsqu'il s'agit d'assurer la protection et la sécurité de la société canadienne.

M. Kelleher: Monsieur le président, j'aimerais dire ici que l'enquête qui a été confiée à M^me^ Pepino porte justement sur les activités du programme Opération Springboard. Je ne peux vous en dire davantage, car je me garderai bien d'anticiper sur les résultats de son rapport, mais je peux assurer à M. Kaplan et aux autres membres du Comité que, si elle fait état de lacunes et de problèmes dans son rapport, je prendrai immédiatement les mesures qui s'imposent.

Je ne partage pas le point de vue de M. Kaplan lorsqu'il parle d'idéologie. Nous ne faisons pas cela par pure idéologie. Nous le faisons parce que nous pensons que c'est ce qu'il faut faire, que c'est utile et que cela sera bénéfique. Nous pensons en effet que le secteur privé a un rôle à jouer en ce qui concerne la réinsertion sociale des détenus. À leur libération, ces derniers retourneront dans le secteur privé, et pas dans la Fonction publique, et nous pensons donc que le secteur privé peut contribuer à leur réinsertion sociale. Nous sommes d'ailleurs convaincus qu'il y contribue de façon positive.

Il est bien évident que, de temps à autre, certains problèmes vont surgir. Nous sommes tous des êtres humains et rien n'est jamais sûr surtout lorsqu'il s'agit de réinsertion sociale des anciens détenus. C'est un domaine extrêmement subjectif, et nous faisons de notre mieux. Lorsqu'on nous signale des problèmes, nous intervenons rapidement pour les corriger.

Le président: Votre temps est écoulé, mais je vous propose de commencer immédiatement le second tour et de profiter donc maintenant de vos cinq minutes. Ainsi, nous n'aurons pas interrompu le fil de vos questions. Ensuite, nous passerons à M. Lawrence ou à M. Reid.

M. Kaplan: Je vous en sais gré, monsieur le président.

Je ne vous demandais pas d'appliquer les recommandations du rapport, puisque je sais que vous ne l'avez pas encore reçu. Mais je parlais plutôt des mesures qui, d'après le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, auraient été prises après que M. Steinberg et M. Sparling l'aient informé de la gravité de la situation. Par exemple, il nous a dit que M. Steinberg estimait que tout allait bien maintenant. C'est ce que vous m'avez dit. J'aimerais donc savoir quelles mesures ont été prises pour redresser la situation, car je sais pertinemment que le syndicat des employés du Solliciteur général n'est pas du tout du même avis.

M. Kelleher: Je suis sûr que M. Ingstrup est prêt à vous donner une réponse plus détaillée, monsieur Kaplan.

[*Text*]

Mr. Kaplan: Did Mr. Steinberg resign, or was he demoted as senior parole board member?

Mr. Ingstrup: I will answer that question. That was something Mr. Steinberg and I talked about when his possible reappointment as a board member for a third time was up some time ago. He said that he was prepared to continue for a while as senior board member, but he felt that it was now time for him to step down. So it was an old agreement. In this particular situation, I would not like Mr. Kaplan to comment on the situation. . . In general, there are many half-way houses and many kinds of situations going on there.

I would like to comment on the Max Steinberg memo situation of last June. At that time the Correctional Service of Canada and the National Parole Board local representatives—those who know about the local conditions and who know where the problems are—got together. My understanding was that the Correctional Service of Canada took some very quick action to get people staffed into positions so the caseload went down. That is the information I got. Also, our regional director is part of an advisory committee attached to Operation Springboard in Toronto.

I also think it is important to observe that, in Mr. Steinberg's memorandum of June, he is talking about losing jurisdiction in certain cases. This does not necessarily mean that anyone was brought into dangerous situations or that the protection of society was decreased. It meant that certain timeframes were not observed. I was told shortly after that these problems had been solved. I would be please to go back and look into it again.

Mr. Reid: I do not think Mr. Kaplan disagrees with your statement of philosophy as set out in the statement here this afternoon. It is evident that a good effective parole system is far more advantageous than releasing an inmate on the street without supervision or whatever. So it seems to me that our job here is to assist in determining how we can make the parole system—whatever conditions might be attached to it—a more effective system.

I have been in and out this committee, Mr. Minister, but I was here during the presentation of the Crown attorney and the father of Celia Ruygrok. A number of things were learned as a result of the inquiry which followed that unfortunate incident. Will these information co-ordinators, which you referred to in your statement, now ensure that the National Parole Board has all the background information necessary with respect to any particular inmate so that a parole board would not only have the background but professional advice and comment that can be made on that background to assist it in making decisions? In the passage of that prisoner or inmate from one institution to another, is that information going to be sure to follow? And particularly,

[*Translation*]

M. Kaplan: M. Steinberg a-t-il démissionné ou a-t-il été rétrogradé?

M. Ingstrup: Je vais moi-même répondre à cette question. Il y a quelque temps, j'avais discuté avec M. Steinberg de la possibilité de lui confier un troisième mandat au sein de la commission. M. Steinberg m'avait alors dit qu'il serait prêt à continuer pendant un certain temps, mais qu'il était peut-être temps, pour lui, de se retirer. C'était déjà donc entendu bien avant. Pour ce qui est de la situation dont vous avez parlé, je ne voudrais pas que M. Kaplan affirme. . . Vous savez, il existe un grand nombre de maisons de transition et les situations sont bien différentes de l'une à l'autre.

Pour ce qui est du mémo en juin dernier par Max Steinberg, je peux vous dire, que peu de temps après, les représentants locaux du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles se sont réunis pour examiner précisément, puisqu'ils les connaissaient parfaitement, les problèmes et les conditions locales dont M. Steinberg faisait état dans sa lettre. Je crois savoir que le Service correctionnel du Canada a décidé très rapidement d'augmenter les effectifs. C'est ce qu'on m'a dit. Par ailleurs, notre directeur régional fait partie du comité consultatif rattaché au programme Opération Springboard à Toronto.

Dans sa lettre de juin dernier, M. Steinberg disait également que de plus en plus de dossiers échappaient à notre compétence. Cela ne veut pas nécessairement dire que certaines personnes se sont retrouvées dans des situations dangereuses ou que la société ait été moins bien protégée. Cela signifie tout simplement que certains délais n'avaient pas été respectés. On m'a affirmé peu après que ces problèmes avaient été réglés. Si vous y tenez, je pourrais vérifier.

M. Reid: Je ne pense pas que M. Kaplan conteste les principes que vous avez énoncés au cours de votre déclaration cet après-midi. Il est évident qu'un système de libération conditionnelle efficace est de loin préférable à un système de libération selon lequel le détenu n'est assujetti à aucune surveillance. Par conséquent, notre Comité se doit avant tout d'essayer de déterminer comment on pourrait améliorer le système de libération conditionnelle, quelles que soient les conditions dont ce type de libération pourra être assorti.

Je n'ai pas assisté à toutes les réunions du Comité, monsieur le ministre, mais j'étais là lorsque le procureur de la Couronne et le père de Celia Ruygrok ont comparu. L'enquête qui a suivi cet incident regrettable nous a appris un certain nombre de choses. Ces coordonnateurs de l'information dont vous avez parlé dans votre déclaration vont-ils s'assurer que la Commission nationale des libérations conditionnelles dispose de toutes les données nécessaires sur un détenu en particulier pour qu'une commission des libérations nationales ait accès non seulement à ces données mais aussi à des services de professionnels avant de prendre une décision? Si un détenu est transféré d'un établissement à l'autre, les données qui le concerne suivront-elles? Et dans le cas des

[*Texte*]

since these half-way houses give us some concern, will the supervisor of a half-way house that accommodates such a person now have the necessary information so it can be aware or warned or concerned about the people in that house?

• 1645

Mr. Kelleher: I will be the first to admit and concede that the Celia Ruygrok inquest showed up many deficiencies within the system. I think what it showed was that there was a falling between the cracks of vital information. Pieces of information were not passed on from the Crown attorney or the judge or other people, this information never got into the case file, and subsequently information like that was not passed on to the National Parole Board for its consideration.

I can tell you that since the 105 information officers were appointed I made it a priority for them to review all sexual assault cases and cases dealing with murder and manslaughter. They have already reviewed I believe 5,000 of those files. They have been reviewed, and where deficiencies have been noted they have gone out after that information.

Part of the problem has been. . . and not in any way to deflect any responsibility from the federal government; I do not give my next evidence in that context. An awful lot of the information the federal government needs, the Correctional Services and the National Parole Board, is not within our jurisdiction. As Mr. Lawrence knows also, as a former Solicitor General, the jurisdiction lies with the province. Most of our sentencing, for example, is done by provincial court judges, and it is necessary to get from them the pre-sentence reports they received and what they said in their judgment and decision about why they were giving the sentence they were—in other words, the reason for sentencing. It is necessary to obtain from the Crown attorney what he has in his files. For example, what he said in his charge to the jury is very important. That is why it is so vital to us to have the co-operation of the provinces. That is why I went to all of my provincial counterparts.

I can tell you, for example, it is working extremely well in the province of Ontario. I use this as an example. They have issued instructions that the Crown attorneys, the provincial court judges, and all people within their justice system are to supply to us the information we require.

We also need the advice and assistance of the police. We have asked each police force to designate an information officer for us whom we can deal with on parole matters. I am advised that in the province of British Columbia this system has been working extremely well for years. They have been providing us with this information.

[*Traduction*]

maisons de transition, puisqu'elles nous posent certains problèmes, le superviseur de la maison de transition qui accueille un individu dans ce cas-là aura-t-il désormais toutes les données nécessaires, de sorte qu'il sera bien conscient du danger que certaines de ces personnes peuvent présenter dans la maison de transition?

M. Kelleher: Je suis le premier à reconnaître que l'enquête qui a eu lieu à la suite de l'affaire Celia Ruygrok a permis de déceler de nombreuses lacunes dans le système, et notamment l'absence d'un certain nombre de maillons dans la transmission de renseignements très importants. Manifestement, des données n'ont pas été transmises par le procureur de la Couronne, par le juge ou par quiconque; elles n'ont donc jamais été versées au dossier, si bien que la Commission nationale des libérations conditionnelles n'en a jamais eu connaissance.

Je peux vous dire que depuis que les 105 agents d'information ont été nommés, je leur ai demandé d'examiner en priorité tous les dossiers concernant des actes d'agression sexuelle, des meurtres et des homicides. Je crois qu'ils en ont déjà examiné à peu près 5,000. Lorsqu'ils ont constaté que certaines données manquaient, ils ont pris les mesures nécessaires.

Sans vouloir par là esquiver les responsabilités du gouvernement fédéral, je tiens quand même à vous dire qu'un grand nombre des données dont nous avons besoin, et je veux parler du Service correctionnel et de la Commission nationale des libérations conditionnelles, ne relèvent pas de notre compétence. Puisqu'il a été lui-même sollicteur général, M. Lawrence sait parfaitement que cela relève des provinces. Ainsi, la plupart des peines sont déterminées par des juges de cour provinciale, et il faut alors leur demander les rapports pré-sentenciels, le texte de leur jugement, et toutes les raisons qui les ont conduits à déterminer la peine en question. Il est nécessaire d'obtenir également auprès du procureur de la Couronne les données que contiennent ses dossiers. Par exemple, ce qu'il a dit dans ses instructions au jury est très important. C'est la raison pour laquelle il est tellement important pour nous d'avoir la collaboration des provinces. C'est donc pour cela que je me suis adressé à tous mes homologues provinciaux.

Je peux vous dire que cela fonctionne très bien avec la province de l'Ontario. Mais ce n'est qu'un exemple. Le gouvernement de la province a donné des instructions obligeant les procureurs de la Couronne, les juges de cour provinciale et tous les membres du système judiciaire à fournir les informations dont nous avons besoin.

Nous avons également besoin de l'aide et des conseils de la police. Nous avons donc demandé à chaque corps policier de désigner un agent d'information avec qui nous pourrons communiquer pour obtenir des renseignements sur des dossiers relatifs à la libération conditionnelle. On me dit qu'en Colombie-Britannique ce système fonctionne très bien depuis plusieurs années. Nous obtenons donc régulièrement des informations de cette province.

[*Text*]

It is not perfect yet, but there has been an awful lot of improvement since the time of the Ruygrok incident. I think it is working. I am satisfied it is working. It is certainly not perfect. Some provinces are more co-operative than others. Some police forces are more co-operative than others. But I think the system is there. The implementation is taking place. I hope and trust Celia Ruygrok's death was not in vain.

[*Translation*]

Le système n'est pas parfait, mais il est bien plus efficace qu'il ne l'était à l'époque de l'affaire Ruygrok. Je suis donc satisfait. Certes, il n'est pas parfait, et certaines provinces collaborent davantage que d'autres. C'est aussi le cas de certains corps policiers par rapport à d'autres. Mais il n'en demeure pas moins que des améliorations ont été apportées au système et que cela marche bien. J'espère que la mort tragique de Celia Ruygrok permettra d'améliorer le système.

• 1650

Mr. Reid: Mr. Minister, I agree with you, but I am a little concerned on the basis that you do find some difficulty in getting all the information necessary for a complete case file so that an effective parole board will have that information before it when it makes a decision with respect to an inmate and his or her application for release or whatever provisions of parole might be granted. I do not know what can be worked out on this, but obviously it has led to concern.

M. Reid: Monsieur le ministre, je suis d'accord avec vous, mais je m'inquiète du fait que vous éprouvez certains problèmes lorsque vous essayez d'obtenir tous les renseignements pertinents pour constituer un dossier complet; ce genre de dossier permettrait à une commission de libération conditionnelle efficace d'établir les modalités appropriées pour la libération conditionnelle d'un détenu ou même de refuser cette libération conditionnelle. Je ne sais pas ce qu'on peut faire pour régler ce problème, mais cette situation inquiète beaucoup de gens.

I was wondering, between the Ruygrok case and now the walk-aways in Toronto, whether there have been changes in implementation of parole conditions and information available to the half-way houses. In both instances there was a dangerous parolee in the half-way house. Can we say that progress is being made to the degree that something extra could have been done or could not have been done between Ruygrok and Toronto?

Compte tenu de l'affaire Ruygrok et le fait que de nombreux détenus se sont absentés des maisons de transition à Toronto, a-t-on modifié la procédure des libérations conditionnelles et a-t-on amélioré la transmission des renseignements aux foyers de transition. Dans les deux cas qui nous intéressent, des libérés conditionnels dangereux avaient été dans des maisons de transition. Peut-on dire qu'on a progressé et que certaines mesures auraient pu être prises entre l'affaire Ruygrok et l'affaire de Toronto?

Mr. Kelleher: Unfortunately, the bad cases receive the attention, and I suppose that is something we must learn to live with. In the Stanton case I want to be very careful not to get into any details because he is presently before the court charged with murder. Also, Ms Pepino, in her report, will go fully into that. He was out on an unescorted pass. I think it was an unescorted pass.

A witness: An escorted pass.

Mr. Kelleher: Yes, and our success rate there is 99%. Certainly that is not perfect when someone dies as a result of someone not following the rule, but we do have an awfully good success rate in that program.

M. Kelleher: Malheureusement, ces incidents font les manchettes, et il faut en tirer les conséquences. Pour l'affaire Stanton, je dois être prudent puisque la personne est actuellement inculpée de meurtre. De plus, M^me^ Pepino abordera cette question en détail dans son rapport. Ce détenu avait reçu un permis d'absence temporaire sans escorte. Je pense.

Un témoin: Il avait reçu un permis d'absence temporaire avec escorte.

M. Kelleher: C'est vrai; nous avons un taux de réussite de 99 p. 100. Manifestement le système n'est pas parfait quand quelqu'un meurt parce qu'on n'a pas respecté le règlement; pourtant il faut reconnaître que le programme connaît un taux de réussite vraiment très bon.

The conditions and criteria for the National Parole Board have been changed. Mr. Ingstrup and I have been discussing this and working on it for the past year, and there has now been a complete shift in focus in the criteria. We are now focusing more on the risk to the public. That is the main criterion—what is the risk to the public in this person being released—rather than will this be primarily helpful to the offender. So we have changed the criteria. These new risk criteria conditions have been implemented on February 1 of this year, and we hope to

Les conditions et les modalités de la Commission nationale des libérations conditionnelles ont été modifiées. M. Ingstrup et moi-même, nous étudions cette question depuis déjà un an, et la question des critères a été réexaminée. Nous insistons maintenant plus sur le risque que présente le détenu pour la population. C'est maintenant le principal critère—si la personne est libérée, présentera-t-elle un risque pour la société—nous cherchons donc maintenant à protéger la société plutôt que d'aider simplement le déliquant. Nous avons donc

[*Texte*]

have all parole boards across the country following these within the year.

The other thing we have done is we have instituted, as a result of Ruygrok, new standards for the half-way houses. They will be implemented and required in the new contracts which will come into force for them on April 1 of this year, and we are in the midst of revising and revamping our standards for the employee training. We have provided additional funding at our college. I believe it is here in Ottawa.

Mr. LeBlanc: Yes, and the training institute in Toronto as well.

Mr. Kelleher: Yes, and the training institute in Toronto as well. We have instituted better training, better standards, and we have given more money for this purpose. Unfortunately, we are dealing with people right across this country. Changes cannot be implemented as quickly as we would all like to see, but we are proceeding just as expeditiously as we can in this area. It is an area where there are deficiencies, and we are moving to try to correct them.

Mr. Lawrence: Just following along on this line, one of the excuses given to standing committees in this field always used to be that somehow or other the file never used to catch up with the inmate in various things. I am sure that does not happen now. In any event, are computerized data retrieval systems now used for inmates' files? Do these information co-ordinators have terminals available to access a simple computerized registry? Have you considered this at all?

• 1655

Mr. Kelleher: I think I will ask Mr. LeBlanc to advise you of the system we have installed.

Mr. LeBlanc: We do have terminals now. We have been working for over a year jointly with the Parole Board to develop a major new system that would improve that flow. There is computer access now. There is exchange of information. We provide basic information to all community residences on all inmates. I think, as the Minister has mentioned, we are constantly striving to improve time limits, accuracy, and completeness. It is an ongoing process. We do have access now.

Mr. Lawrence: Once you get it working—I assume you do not have it fully operational yet—

Mr. LeBlanc: It is a three-year project. It is called the federal management system. It is a very large system and it takes time to develop.

[*Traduction*]

modifié les critères. De nouvelles modalités à l'égard des facteurs risque ont été mises en oeuvre le 1er février dernier et nous espérons que les commissions de libérations conditionnelles du pays tout entier les auront adoptées d'ici un an.

A la suite de l'affaire Ruygrok, nous avons établi de nouvelles normes pour les foyers de transition. Celles-ci seront mises en oeuvre et figureront dans les nouveaux contrats qui seront utilisés à partir du 1er avril prochain; nous revoyons également les normes concernant la formation des employés. Nous avons augmenté le financement de ces programmes de formation dans notre collège qui, si je ne me trompe, se trouve à Ottawa.

M. LeBlanc: C'est exact; il ne faut pas oublier l'institut de formation de Toronto.

M. Kelleher: C'est vrai, nous avons renforcé notre aide financière au collège d'Ottawa et à l'institut de formation de Toronto. Nous avons prévu de meilleurs cours, de meilleures normes et nous avons affecté les ressources financières nécessaires. Malheureusement, il s'agit d'une situation nationale. Les modifications ne peuvent pas être mises en oeuvre aussi rapidement que nous le voudrions, mais nous procédons le plus rapidement possible. Il existe des lacunes dans ce domaine et nous faisons tout ce que nous pouvons pour les combler.

M. Lawrence: On a souvent dit au comité permanent qu'il existait des problèmes simplement parce que le dossier et les documents pertinents n'étaient pas disponibles au moment opportun. Je suis convaincu que ce genre de chose ne se produit plus maintenant. De toute façon, utilisez-vous maintenant un système informatisé pour les dossiers des détenus? Les coordonnateurs responsables des renseignements ont-ils accès à des ordinateurs qui leur permettent d'obtenir ces données informatisées? Avez-vous envisagé cette possibilité?

M. Kelleher: Je demanderai à M. LeBlanc de vous parler du système que nous avons installé.

M. LeBlanc: Nous avons maintenant des terminaux. Nous participons depuis plus d'un an avec la Commission des libérations conditionnelles à l'élaboration d'un nouveau système général qui permettrait d'améliorer l'acheminement des données. Il y a maintenant un accès informatisé. Il y a échange d'informations. Nous sommes maintenant en mesure de fournir des renseignements de base sur les détenus aux foyers communautaires. Comme le ministre l'a signalé, nous cherchons sans cesse à améliorer les délais, la précision et l'intégrité des dossiers. Il s'agit d'un effort continu.

M. Lawrence: Lorsque ce système sera en fonction—je suppose qu'il n'est pas encore disponible partout. . .

M. LeBlanc: Il s'agit d'un projet qui porte sur trois ans, appelé système de gestion fédéral; c'est un système très vaste dont la mise en place exige un certain temps.

[*Text*]

Mr. Lawrence: A lot of this information then would be available right through the whole system for anybody who is coming into contact, whether it is parole or within the correctional system or later on, caseworkers, half-way house workers?

Mr. LeBlanc: Yes.

Mr. Lawrence: Local police?

Mr. LeBlanc: Yes. Well we also have been working with the RCMP in the last couple of years to provide computer access with CPIC. That is another aid that we have to check criminal records of inmates.

Mr. Lawrence: Okay. Another general subject I wanted to get into with you, Mr. Minister, is the classification of violent and non-violent inmates, prisoners, offenders. It just seems to me that this classification system is so fundamental to just about every aspect of people who are offenders against the system one way or another.

Of course there was a recommendation to this effect; I brought inquest jury recommendations. You have touched upon it today. There is a recommendation in the sentence management review final report, but they are all vague references. You know, everybody agrees that there has to be a better classification system. Specifically just what is being done to provide a better classification between violent and non-violent inmates?

Mr. Kelleher: Well I quite agree with you.

Mr. Lawrence: I know you agree with the concept.

Mr. Kelleher: Yes. It is a real problem for us, Mr. Chairman. Everybody has his own idea of what constitutes a violent or a non-violent person. It is a very subjective matter. I think this is the most difficult task that the Parole Board and the case management people who are trying to give advice to the National Parole Board have. I know this is one of the matters that Mr. Kaplan is very concerned about: can we in any way improve the quality of decision-making so that the people in his community are not, so to speak, held to risk by these people?

I am going to ask Mr. Ingstrup, who has been spending an awful lot of time on this particular matter, to give you some insight in what the National Parole Board is trying to do to define this better and how they are working with the Correctional Services in this particular matter.

Mr. Ingstrup: Mr. Chairman, what we are trying to achieve by way of gradually implementing these decision policies is to focus the attention of board members and caseworkers, those who prepare the cases for the board or for the CSC, as much as possible on the risk to society and the risk of offenders' committing violent crimes when they go back to society. We are using different

[*Translation*]

M. Lawrence: Ainsi, une bonne partie de ces renseignements seraient disponibles dans le système pour quiconque en a besoin, qu'il s'agisse des responsables des libérations conditionnelles, des intervenants du système correctionnel, des agents chargés des cas ou des travailleurs des foyers de transition?

M. LeBlanc: C'est exact.

M. Lawrence: Et les policiers de la région?

M. LeBlanc: Eux aussi. Nous consultons depuis environ deux ans la GRC, car nous voulons assurer un service d'accès informatisé au CIPC. Cela serait un autre moyen de vérifier les casiers judiciaires des détenus.

M. Lawrence: C'est bien. Monsieur le ministre, j'aimerais qu'on discute un peu de la classification des détenus en deux catégories, celles des détenus violents et des détenus non violents. A mon avis, cette classification est un élément fondamental de la justice pénale, car elle nous permet d'identifier les délinquants.

Évidemment, des recommandations ont été formulées à cet égard; j'ai apporté le rapport dans lequel paraissent les recommandations du jury. Vous en avez parlé un peu plus tôt. On a présenté des recommandations à cet égard dans le rapport définitif de l'examen du processus de gestion des peines. Cependant il s'agit de recommandations plutôt vagues. Comme vous le savez, tout le monde reconnaît qu'il devrait y avoir une meilleure classification. J'aimerais savoir ce qu'on fait pour mieux classer les détenus dans les deux catégories suivantes: détenus violents et détenus non violents.

M. Kelleher: Je suis d'accord avec vous.

M. Lawrence: Je le sais.

M. Kelleher: Cette question, monsieur le président, nous préoccupe. Tout le monde a une idée différente de ce qu'est une personne violente ou une personne non violente. C'est fort subjectif. Je crois que c'est un des problèmes les plus épineux pour les représentants de la Commission des libérations conditionnelles et les responsables de cas qui doivent conseiller la Commission des libérations conditionnelles. Je sais que la question préoccupe tout particulièrement M. Kaplan. Peut-on améliorer la qualité des décisions de sorte que la société ne soit pas menacée par ces détenus?

Je demanderai à M. Ingstrup, qui a consacré beaucoup de temps à cette question, de vous dire quelques mots sur ce que fait la Commission des libérations conditionnelles pour essayer de mieux définir ces deux catégories; il vous parlera également de la collaboration qui existe entre les Services correctionnels et la Commission des libérations conditionnelles à cet égard.

M. Ingstrup: Monsieur le président, grâce à de nouvelles directives nous essayons d'expliquer aux membres de la commission et aux chargés de cas, ceux qui préparent les dossiers pour la commission et pour le SCC, qu'il faut accorder une attention toute particulière aux risques que présente le détenu pour la société et à la possibilité que le contrevenant puisse commettre des

[*Texte*]

mechanisms. One is to look into the statistical probability of this particular offender re-offending. There are some mechanisms in place that need some improvement, but they are there and give us a reasonable picture of the—

• 1700

Mr. Lawrence: Can I interrupt you as you go along, if you do not mind?

Mr. Ingstrup: Not at all.

Mr. Lawrence: It is a nice-sounding phrase, "a statistical basis for whether some"... Come on, what do you really mean? Are you relating to the number of incidents while an inmate is in an institution? Are you relating back to his record and the number of offences? What do you mean by "statistical basis"?

Mr. Ingstrup: What I mean is exactly what was contained in the conditional release study done by the Solicitor General's ministry in 1982-83, the so-called Joan Nuffield model, which tells decision-makers, based on Canadian studies, what is the average likelihood of this offender re-offending if he is released back to the community. We cannot say whether this offender is going to reoffend or not, but we can say his group of offenders is so-and-so likely to re-offend.

Mr. Lawrence: Such as why? When you are answering me you have to realize you are dealing with a fairly dense individual as far as some of these things are concerned. These high-flowing phrases—

Mr. Kelleher: Do not be misled by that, Mr. Ingstrup.

Mr. Lawrence: It will just go in one ear and out the other. The tendency... just what do you mean by some of that phraseology?

Mr. Ingstrup: The easiest way of explaining it is of course to go through the table that is filed for each individual offender. It contains the type of crime the offender has committed before, the number of times he has committed different kinds of offences, the distance between criminal offences. I mean, it matters whether there are many years between them or whether they are coming one right after the other.

Mr. Lawrence: The time between, okay.

Mr. Ingstrup: Age, sex, marital situation, and I think 15 or 16 factors of this nature. By way of statistical methods, I do not know too much about it.

Mr. Lawrence: All right. Just a minute, I have another stupid question then.

The Chairman: This will be your final one.

Mr. Kelleher: His final stupid question or his final question?

The Chairman: Both.

[*Traduction*]

crimes violents lorsqu'il aura été élargi. Nous utilisons divers mécanismes à cet égard. Par exemple, nous déterminons, à l'aide de statistiques, quelles sont les probabilités de récidive. Certains des mécanismes en place devraient être améliorés, mais pour l'instant, ils existent et nous donnent une bonne idée de...

M. Lawrence: Puis-je vous interrompre?

M. Ingstrup: Certainement.

M. Lawrence: C'est bien joli de parler «d'indication statistique» ... mais qu'est-ce que cela veut dire? Parlez-vous du nombre d'incidents qui se produisent lorsqu'un détenu est dans une institution donnée? Parlez-vous de son casier judiciaire et du nombre d'infractions qu'il a commises? Qu'entendez-vous par donnée statistique?

M. Ingstrup: Je parle de ce qu'on décrivait dans le rapport publié par le Bureau du solliciteur général en 1982-1983 sur les libérations conditionnelles, à savoir ce qu'on appelle le modèle Joan Nuffield; en effet ces données indiquent aux décisionnaires, en fonction d'études canadiennes, quelles sont les probabilités de récidive par ce détenu s'il est élargi. Nous ne pouvons pas dire si ce détenu commettra un autre acte criminel, mais nous pouvons dire si un groupe donné de détenus sera porté à la récidive.

M. Lawrence: Pardon? N'oubliez pas, quand vous répondez à ma question, que vous vous adressez à quelqu'un qui ne s'y connaît pas vraiment dans ce domaine. Alors ces belles grandes phrases...

M. Kelleher: Ne vous laissez pas démonter, monsieur Ingstrup.

M. Lawrence: Cela entrera par une oreille et sortira par l'autre. Les probabilités de récidive... qu'est-ce que vous voulez dire exactement par tout cela?

M. Ingstrup: La meilleure façon d'expliquer ce que je veux dire est d'étudier le dossier préparé pour chaque délinquant. On y précise le type d'infraction commise, le nombre de fois qu'une infraction précise a été commise, et à quel intervalle le délinquant commettait des actes criminels. Il est impensable de savoir par exemple s'il se passe plusieurs années entre chaque acte criminel ou si une infraction n'attend pas l'autre.

M. Lawrence: Je vois.

M. Ingstrup: Il y a également d'autres facteurs, 15 ou 16, comme l'âge, le sexe, et l'état civil. Pour ce qui est des méthodes statistiques, je ne m'y connais pas vraiment.

M. Lawrence: C'est bien. Je vais poser une autre question stupide.

Le président: Ce sera votre dernière.

M. Kelleher: Ce sera la dernière question stupide ou simplement la dernière question?

Le président: Les deux.

[*Text*]

Mr. Lawrence: What factoring do you put into this statistical model for each of these people as far as their conduct and their attitudes within the institution is concerned?

Mr. Ingstrup: Very little, except for escapes.

Mr. Lawrence: Very little.

Mr. Ingstrup: Escapes have proven to be a very significant factor, and that is factored in.

We are also telling the board members that there is a limit to the value of these things. Of course, it is a statistical piece of information and it does not say anything about one particular individual. But the other side of the material that we prepare for board members is then based on this particular individual. How did he actually behave in the institution? What kind of programs has he been through, what kind of psychiatric and psychological information do we have about him?

So there is some general information and some very case-specific information, and it is up to the board members to combine these two things and make up their minds. We hope we will be able to continue our very good working relationship with the CSC and the secretariat's researchers to refine this instrument, but there is a limit as to how certain we can be. We can give the board members the best possible information then that is it.

Mr. Lawrence: I would like to get back to this later.

The Chairman: Okay, Mr. Lawrence. I know Mr. Kaplan has a point of order.

Mr. Kaplan: I want to just use my time on this occasion to see if I could get the letters that I read from attached to the minutes of this meeting. The reason I would like to do it is because I read them in a very summary way, Mr. Chairman, and I think they would be difficult to follow just reading the highlights to which I referred. I am therefore asking for the consent of members of committee to have the letters attached right to the minutes.

The Chairman: Just for the information of members, there are actually two memos that I have been given here, one to Mr. Ingstrup from Mr. Steinberg entitled "Supervision Concerns in the Toronto Area". Attached to that is a memo, presumably to employees of the Correctional Service in the Toronto region, that appears to relate to at least three cases.

• 1705

Just offhand, I have some concern under the Privacy Act, and for other reasons, about individual inmates who are referred to in this memo, if I understand the memo correctly. Is it your intention to table both these documents?

[*Translation*]

M. Lawrence: Quelle importance accordez-vous au comportement et à l'attitude du détenu lorsqu'il était incarcéré lorsque vous préparez ce modèle statistique?

M. Ingstrup: Pratiquement aucune. Nous tenons seulement compte des évasions.

M. Lawrence: Je vois.

M. Ingstrup: Les évasions sont un facteur très important, c'est pourquoi il est inclus.

Nous signalons cependant aux membres de la Commission que tout cela n'est pas parole d'Évangile. Évidemment, c'est un renseignement statistique qui ne révèle pas tout sur l'individu Puis nous présentons certains renseignements sur le détenu. Comment se comportait-il en prison? Quelle sorte de programme a-t-il suivi? Quelle évaluation psychiatrique et psychologique en a-t-on fait?

Il y a donc des renseignements généraux et d'autres qui sont plus précis, et c'est aux membres de la Commission qu'il revient de s'inspirer de tous ces renseignements avant de prendre leur décision. Nous espérons que nous pourrons continuer à collaborer avec le SCC et les documentalistes du secrétariat afin de revoir ce genre de document, mais de toute façon on ne peut pas tout vous dire. Nous ne pouvons que donner aux membres de la Commission les meilleurs renseignements possibles.

M. Lawrence: Je reviendrai là-dessus plus tard.

Le président: C'est bien, monsieur Lawrence. M. Kaplan a quelque chose à dire.

M. Kaplan: J'aimerais profiter du temps qu'on me donne pour demander que l'on annexe aux délibérations du Comité les lettres que je viens de lire. Je crois que ce serait nécessaire, monsieur le président, parce que je n'ai eu que le temps de les lire en diagonale; je crois qu'on ne peut se contenter des grandes lignes que j'ai mentionnées. Je demanderai donc aux membres du Comité d'accepter que l'on annexe ces lettres aux délibérations du Comité.

Le président: Je signale aux membres du Comité qu'il y a deux notes de service, l'une adressée par M. Steinberg à M. Ingstrup et l'autre qui s'intitule *Supervision Concerns in the Toronto Area*. A ce document est annexée une note de service, qui s'adresse semble-t-il aux employés du Service correctionnel de Toronto et qui porte sur au moins trois cas.

Soit dit en passant, je m'inquiète un peu pour les détenus dont on parle dans cette note de service, si j'ai bien compris, particulièrement en raison des dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Avez-vous l'intention de déposer officiellement ces deux documents?

[*Texte*]

Mr. Kaplan: I referred to the second letter. I did not quote from it. I would be content to have only the first memorandum annexed.

The Chairman: I wonder if I could get some feeling from the committee as to the propriety of that.

I guess in part it is your document, Mr. Ingstrup, as chairman of the board. Do you have any concerns about its being attached to the minutes of this meeting?

Mr. Kaplan: It is a letter in which Mr. Steinberg tells his chairman about his concerns about parole supervision in the Toronto area. No inmates are referred to in that memorandum.

The Chairman: This is the July 13 one. I think it has been in the public domain for some time. I do have a concern about the second document, I think. Perhaps we could go to Mr. Reid, who had a question.

Mr. Reid: The Minister has put a good deal of emphasis on the illiteracy rate of prison inmates.

Mr. Lawrence: Quite rightly, too.

Mr. Reid: He is attempting to do something about it. As part of parole, and conditional parole, I wonder whether there can be imposition of courses or training studies. I am mindful of your comment, Mr. Minister, that this kind of education should not stop at the prison gate. Once they are past the prison gate you do not have much control, if their time is up.

So what can be done? What kind of training programs have you in mind for improving the illiteracy rate of inmates? I do not want to go over the press releases of times gone by. I am thinking particularly of applicants for parole. How can we more or less compulsorily, or in a mandatory way, get them to take these courses of study?

Mr. Kelleher: Are you talking about after release, or both?

Mr. Reid: I had a question on that, as to what publicly funded services, in association with the John Howard Society or another... to get them to continue such training. But before they even reach that stage of a full release, what can you do with that?

Mr. Kelleher: I would not want you to think the only educational programs we have within the system are on an adult basic education course. We have a greater number of inmates taking high school courses, academic courses, than are taking adult basic education courses. Secondly, we have a surprisingly large number of inmates taking university courses. So we are working very hard on that. We are finding that we are meeting with success in this area, and by encouraging them within prison, in the half-way houses, depending on the half-way house, we are

[*Traduction*]

M. Kaplan: J'ai parlé de la deuxième lettre. Je ne l'ai pas citée. Annexer la première note de service me suffirait.

Le président: Qu'en pensent les membres du Comité?

A titre de président de la commission, il s'agit donc de votre document, monsieur Ingstrup. Est-ce que vous vous opposez à ce que ce document soit annexé aux délibérations du Comité?

M. Kaplan: Il s'agit d'une lettre dans laquelle M. Steinberg fait part à son président de ses préoccupations à l'égard de la surveillance des libérés conditionnels dans la région de Toronto. On ne nomme pas de détenus dans ce document.

Le président: Il s'agit donc du document du 13 juillet. Ce document a été rendu public il y a déjà un bon moment. Cependant, je me préoccuperais un peu de la publication du deuxième document. M. Reid a quelque chose à dire.

M. Reid: Le ministre a beaucoup parlé de l'analphabétisme de la population carcérale.

M. Lawrence: Avec raison d'ailleurs.

M. Reid: Il essaie de remédier au problème. Serait-il possible d'ajouter à la liste des modalités que doit respecter le libéré conditionnel la participation à des cours ou à des programmes de formation? Je me souviens que vous avez dit, monsieur le président, que ces programmes d'éducation ne devraient pas prendre fin à la porte du pénitencier. Une fois que le prisonnier est élargi, vous n'avez plus vraiment d'autorité.

Que peut-on faire? Quel type de formation pourrait-on offrir afin de réduire le taux d'analphabétisme chez la population carcérale? Je ne veux pas relire les communiqués qui ont été rendus publics par le passé. Je pense particulièrement à la situation de ceux qui veulent obtenir la libération conditionnelle. Peut-on en quelque sorte les forcer à suivre des cours?

M. Kelleher: Parlez-vous des détenus qui sont encore au pénitencier ou de ceux qui ont été libérés? Des deux?

M. Reid: J'allais vous demander si des services publics, en collaboration avec la Société John Howard et d'autres groupes du genre, pourraient assurer ce genre de formation. Mais avant qu'ils soient remis en liberté, vous avez quand même une certaine autorité. Pouvez-vous les forcer à suivre des cours?

M. Kelleher: Il ne faudrait pas que vous pensiez que les seuls programmes d'éducation offerts au sein du système sont des programmes d'éducation permanente. De fait, le nombre des détenus qui suivent des cours du niveau secondaire et universitaire est plus élevé que celui des détenus qui suivent des cours de base. Nous avons un nombre très important de détenus qui suivent des cours universitaires. Nous nous intéressons tout particulièrement à cette question. Nos efforts dans ce domaine ont été couronnés de succès; en effet, nous

[*Text*]

offering continuing educational programs for them once they reach outside.

One of our problems is that with most of the prisoners out on mandatory supervision, the so-called "MS", unless some condition has been imposed on them under a Bill C-67 process, we cannot force them to take any courses or programs other than reporting to the house or parole officers. Certainly with people out on parole, however, or conditional release, we can impose conditions on them, and we are turning to a greater use of that in our parole conditions.

• 1710

One of the things I became involved in when I found out is this. I asked various people I met in the prison kitchens why they were not going to school. They said they could not afford to, and I asked what they meant. They said they would not make any money going to school, that they make money there in the kitchen. When I asked what they needed the money for, they said cigarettes, chocolate bars, things of that nature.

So I have seen to it now that you are getting paid the same wages basically for going to school within the prison as you are for working. That is one of the ways we are trying to encourage inmates to try to do this. We are making it possible to go to school part-time and work part-time. Before, you could not do that. We are trying very hard to do this. We are putting increased emphasis on it, but like anything else, it takes time.

Mr. Reid: Mr. Minister, would that inmate with a minimum of education and one who requires a basic education have the same opportunities as an inmate with a higher level of education?

Mr. Kelleher: One of the carrots we are holding out is that we are not going to let you have access to the so-called better jobs or better job training within the prison until you have become literate. It is very difficult today to go out on the outside, for example, and work even as a gas pump jockey, working those little computer machines, if you cannot read and write. So we are holding out that carrot, that you do have a better opportunity for getting into the better programs and the better training if you are prepared to educate yourself, which is exactly what we say to people on the outside: if you go away and get your MBA, you will probably get a better job with this company.

[*Translation*]

encourageons les détenus, lorsqu'ils sont au pénitencier, à continuer à participer à des programmes d'éducation permanente une fois qu'ils auront été envoyés dans un foyer de transition.

A moins que cela n'ait été précisé dans le dossier du détenu aux termes des dispositions du projet de loi C-67, nous ne pouvons forcer un détenu qui est en libération sous surveillance obligatoire à suivre des cours; il est simplement obligé de se présenter à l'agent de libération conditionnelle ou à l'agent de gestion des cas. Nous pouvons exiger plus de choses du détenu qui est en libération conditionnelle, cependant. Nous pouvons ajouter toutes sortes de choses aux modalités qu'il doit respecter.

Quand je suis devenu conscient de la situation, j'ai voulu en connaître un peu plus long. J'ai demandé à certains des détenus que j'ai rencontrés dans les cuisines des pénitenciers pourquoi ils n'allaient pas à l'école. Et ils m'ont dit qu'ils ne pouvaient pas se le permettre. J'ai demandé plus de renseignements. Ils m'ont dit qu'ils ne gagneraient pas d'argent s'ils allaient à l'école, alors qu'ils sont payés s'ils travaillent à la cuisine. Je leur ai demandé pourquoi ils voulaient de l'argent; ils m'ont dit que cela leur permettrait d'acheter des cigarettes, du chocolat, et des choses du genre.

C'est pourquoi maintenant, ceux qui travaillent et ceux qui suivent des cours reçoivent le même salaire. C'est notre façon d'encourager les détenus à suivre des cours. Nous leur permettons également d'aller à l'école à temps partiel et de travailler à temps partiel. Jadis, c'était impossible. Nous faisons tout ce que nous pouvons pour les aider. Nous insistons de plus en plus sur cette question, mais, comme c'est souvent le cas, il faudra un certain temps.

M. Reid: Monsieur le ministre, est-ce que le détenu qui n'a que très peu d'éducation et celui qui n'a même pas une éducation de base auraient les mêmes perspectives qu'un détenu qui a déjà fait des études?

M. Kelleher: Pour les encourager à étudier, nous avons décidé qu'à moins qu'un détenu ne sache lire et écrire, il n'aurait pas accès à ce qu'on appelle les meilleurs emplois ou les meilleurs programmes de formation en pénitencier. Il est très difficile maintenant de travailler à l'extérieur, même comme préposé à une station-service, sans savoir lire et écrire, parce que, même là, ils doivent se servir de petits ordinateurs. Nous leur offrons donc cet encouragement; nous leur disons que s'ils savent lire et écrire, ils auront de meilleures chances de participer aux meilleurs programmes et de recevoir une meilleure formation, s'ils sont disposés évidemment à étudier; c'est exactement la même chose qu'on dit à l'ensemble de la population: si vous étudiez pour votre maîtrise en administration, vous aurez de meilleures chances d'emploi.

[*Texte*]

So we are trying to make the inmates realize that they will have to better themselves just as they do on the outside. I hope to be in a position later this spring to announce the results of our literacy programs and the effect they are having. Without wanting to scoop myself, so to speak—no politician ever wants to do that—I can tell you we are very pleased with our programs to date in this area.

The Chairman: Have you come to a position on your consent to release that document or otherwise?

Mr. Kelleher: If I could, Mr. Chairman, I realize it is not within my competence to make this decision, but I have two comments to make. One is that we are concerned about the privacy provisions. There are a number of people referred to—

The Chairman: We have agreed that the second document will not be; it is just the memo from Mr. Steinberg.

Mr. Kelleher: The only comment I would make on that is this. I am advised this by my deputy minister, who was formerly the assistant deputy minister in the Department of Justice and, I guess, had a great deal to do with the Privacy Act. I understand he was involved in the drafting of it as well. He advises me that this memo is probably exempt under section 21 of the act because it is an internal memo between a member of the board and the chairman. I realize, of course, that this has been leaked to certain members of the media; but notwithstanding that, it is the type of memorandum that is probably exemptable under section 21.

• 1715

Mr. Kaplan: Let just me forthrightly ask the Minister if he is prepared to waive the exemption or if he is going to insist that in spite of its having been made public already, the exemption—

Mr. Kelleher: I do not think the decision is mine; the decision is that of this committee.

Mr. Kaplan: Mr. Tait probably could advise you that the decision to waive the exemption is yours.

Mr. Kelleher: His advice to me is that it is a decision for the committee to take. It would certainly be my jurisdiction and decision if an application were made under the Access to Information Act, which is not the case.

The Chairman: We do not have a quorum to have an actual vote, but I think we can do it by consensus, if there is some consensus. I will ask the government members whether they have any objection.

Mr. Reid: My reaction in response to the comments made by the witnesses is that since it has already been quoted extensively I do not think we should be the body

[*Traduction*]

Ainsi, nous essayons de convaincre les détenus que, tout comme ceux qui ne sont pas dans les pénitenciers, ils doivent se perfectionner. J'espère être en mesure, un peu plus tard ce printemps, de rendre publics les résultats de nos programmes d'alphabétisation. Je ne veux pas tout dévoiler—aucun homme politique ne voudrait le faire—mais je peux avouer que nous sommes très heureux des résultats obtenus jusqu'à présent dans le cadre de ces programmes.

Le président: Avez-vous décidé si vous alliez nous autoriser à annexer ce document aux délibérations du Comité?

M. Kelleher: Monsieur le président, je sais que ce n'est pas à moi qu'il revient de prendre cette décision, mais j'ai deux choses à dire. Premièrement, nous nous préoccupons tout particulièrement des dispositions visant la protection des renseignements personnels. On parle d'un certain nombre de personnes dans ce. . .

Le président: Nous ne voulons pas annexer le deuxième document, mais seulement le premier, soit la note de M. Steinberg.

M. Kelleher: Je dois vous répéter ce que vient de me dire mon sous-ministre, qui était jadis sous-ministre adjoint au ministère de la Justice et qui, je crois, a participé à la rédaction de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Il me dit que cette note est probablement exclue aux termes de l'article 21 de la loi parce qu'il s'agit d'une note de service interne envoyée par un membre de la commission au président de la commission. Je sais évidemment que le contenu de ce document a été communiqué à certains journalistes; cependant, je crois qu'il s'agit du genre de note qui est exclue aux termes de l'article 21.

M. Kaplan: Je voudrais demander carrément au ministre s'il est disposé à renoncer à cette exclusion ou si, en dépit du fait que ce document ait déjà été rendu public, il insistera pour que. . .

M. Kelleher: Ce n'est pas à moi à prendre cette décision, mais plutôt au Comité.

M. Kaplan: Je crois que M. Tait vous dira que c'est à vous de décider de renoncer à l'exclusion prévue dans cette disposition.

M. Kelleher: Il me dit que c'est au Comité de prendre cette décision. Si l'on présentait une demande aux termes de la Loi sur l'accès à l'information, ce qui n'est pas le cas, ça serait à moi de décider.

Le président: Nous n'avons pas le quorum pour mettre cette question aux voix, mais je crois que, s'il y avait consensus, on pourrait le faire. Je demanderai donc aux représentants du gouvernement s'ils s'y opposent.

M. Reid: Compte tenu de ce que viennent de dire les témoins, je pense que, puisque ce document a déjà été cité à plusieurs reprises, ce n'est pas au Comité qu'il revient

[*Text*]

to release it publicly. So I have a hesitancy about concurring in its release.

The Chairman: I take it that there is no consensus then. Subject to Mr. Kaplan's request being put to the committee, perhaps tomorrow when we have a quorum, I guess we cannot really deal with it other than to say there is no consensus to release it.

Mr. Kaplan: I just remind these Conservatives how much success Margaret Thatcher had in preventing the publication of *Spycatcher*.

The Chairman: Let us not get too imaginative in our analogies, Mr. Kaplan.

Mr. Kelleher: Mr. Chairman, I realize I arrived a little late. I am also due at a Cabinet committee meeting that is already in progress, so I would like to end this as expeditiously as possible.

The Chairman: I wonder, then, if I could put my questions on the record and ask you to respond to them in writing. They relate to the recommendations of the Canadian Sentencing Commission. I know that you do not want necessarily to make any kind of final position on behalf of your department, but I would be interested in knowing the answers to the following questions.

Do you feel that introduction of the recommendations of the Sentencing Commission would lead inevitably to an increase—or decrease, for that matter—in the use of incarceration, in the size of the prison population, in other words? Also, is that desirable from your point of view?

I would also like to ask a few questions relating to remission, first of all to find out what, in the view of the Solicitor General, the purpose of remission is as it operates now. Also, would you agree that were it to be abolished it would have negative effects on prison discipline, and do you think remission should be retained only as a reward rather for good behaviour?

I would be interested also in your comments, if you are prepared to make them at this point, on the recommendations of the commission as they relate to remission in terms of the change in its availability, and also the recommendations of the commission as they relate to this new notion of day parole to which inmates would be eligible after, I think, three-quarters or two-thirds of their sentences, and whether that recommendation would obtain or keep in the system the benefits of parole that you refer to in your opening statement.

We can follow up these questions in writing.

Mr. Kelleher: That would be helpful. My deputy's shorthand is just dreadful.

The Chairman: Okay. We will get those questions to you.

[*Translation*]

de le rendre public. J'hésiterais à accepter qu'on l'annexe aux délibérations du Comité.

Le président: Il n'y a donc pas consensus. Dans ce cas, nous ne pouvons vraiment prendre de décision à cet égard; je crois qu'il faudra attendre et poser la question au Comité lorsque nous aurons le quorum.

M. Kaplan: J'aimerais rappeler aux Conservateurs le succès qu'a remporté M^me^ Thatcher lorsqu'elle a essayé d'empêcher la publication du livre *Spycatcher*.

Le président: Vous exagérez en comparant ces deux situations, monsieur Kaplan.

M. Kelleher: Monsieur le président, je sais que je suis arrivé un peu en retard. Je dois me rendre à une réunion d'un comité du Cabinet qui est déjà en cours, et j'aimerais donc que l'on termine cette réunion le plus tôt possible.

Le président: À ce moment-là, je poserai toutes mes questions maintenant, aux fins du procès-verbal, puis vous pourrez y répondre par écrit. Elles portent sur les recommandations formulées par la Commission canadienne sur la détermination de la peine. Je sais que vous ne voudrez pas prendre une position officielle définitive au nom de votre ministère, mais je vous demanderai de répondre aux questions suivantes.

Pensez-vous que, si elles étaient mises en oeuvre, les recommandations présentées par la Commission sur la détermination de la peine entraîneraient inévitablement une augmentation—ou une baisse—du recours à l'incarcération, et donc de la population carcérale? À votre avis, est-ce là quelque chose de souhaitable?

J'aimerais également vous poser quelques questions sur la réduction de peine; j'aimerais savoir quelles sont, d'après vous, les objectifs actuels de la réduction de peine. Pensez-vous que, si cette possibilité n'existait plus, cela aurait de graves répercussions sur la discipline dans les pénitenciers? Pensez-vous que la réduction de peine devrait plutôt être offerte seulement pour récompenser le bon comportement des détenus?

J'aimerais également savoir ce que vous pensez, si vous voulez bien nous le dire, des recommandations présentées par la commission en ce qui a trait aux circonstances dans lesquelles la réduction de peine devrait être offerte, ainsi que des recommandations qui portent sur cette nouvelle motion de libération conditionnelle de jour à laquelle les détenus seraient admissibles après avoir purgé, si je ne me trompe, les trois quarts ou les deux tiers de leur peine? Si l'on mettait en oeuvre ces recommandations, cela permettrait-il de maintenir au sein du système les avantages qu'offre, d'après ce que le ministre a dit, le principe de la libération conditionnelle?

Vous pouvez répondre à ces questions par écrit.

M. Kelleher: Cela vaudrait mieux, car mon sous-ministre prend des notes en sténo de façon abominable.

Le président: D'accord. Nous vous préparerons une liste de ces questions.

[*Texte*]

Mr. Kelleher: Even when he is writing in longhand I have difficulty.

The Chairman: I wonder if maybe Mr. Lawrence's final question could also be put in writing.

Mr. Lawrence: Actually I have just two of them.

Just getting back to the fundamental decision as to whether somebody is violent or non-violent, I appreciate, first, that your jurisdiction just enters in after somebody has been sentenced of course. Secondly, I also appreciate that probably the people under your jurisdiction have done more in this field than anybody else in the whole criminal justice system. Yet one of the keys to this thing should be back at the sentencing stage, back in the courts. I would think in a good 90% of the cases it is pretty obvious, just by virtue of the conviction, whether somebody is violent or non-violent. So I do not think it would be a great blockage in the whole system.

• 1720

I was wondering if you could take it under consideration, if you have not already anyway, to talk to the Minister of Justice. Then together, both of you, at the periodic meetings you have with the provincial officials, could try to co-ordinate all these evaluation systems that exist, some of them using quite different standards at the moment, at the provincial level, the court room level, the sentencing level, the judge level, the police level, the record-keeping level, and now the parole board and the sentence management level within the institutions. We are dealing with a whole system that has a paucity of personnel, facilities, and money. It would seem to me here is one area of great potential for co-ordination where far more could be done.

My specific question, though, is about the half-way houses in Toronto. Each of the cases that have hit the fan in the last little while of course has related to dangerous offenders. Are you considering any changes in the eligibility of offenders for either day parole or full parole if they have been classified by your system as being dangerous?

Mr. Kelleher: I am sure you are going to be getting a little tired of my saying this, and I do not want you to think I am trying to stall or stonewall, but I do not want to preclude Ms Pepino's report. I have asked this committee to look into this. It is one of the areas they have. I want to wait until I get their report, because it is one of the things I have asked them to look into.

I suppose one of the problems we have, aside from the fact of the particular cases... In Toronto, for example, both Munroe and Smith, as opposed to Stanton, were on

[*Traduction*]

M. Kelleher: J'ai même peine à lire ce qu'il écrit lorsqu'il écrit au long.

Le président: Je me demande si M. Lawrence serait disposé à ce que vous répondiez par écrit à sa prochaine question.

M. Lawrence: J'ai seulement deux questions à poser.

J'aimerais en revenir à la distinction qui est faite entre les détenus violents et les détenus non violents. Je sais bien tout d'abord que ce n'est qu'après qu'une personne ait été condamnée que vous en devenez responsable. Je suis également conscient du fait que vos fonctionnaires ont probablement plus accompli dans ce domaine que n'importe quel autre intervenant du système de justice pénale. Je crois cependant que l'étape la plus importante serait celle de la détermination de la peine, lorsque l'affaire est devant les tribunaux. À mon avis, dans 90 p. 100 des cas, on voit tout de suite, compte tenu des chefs d'accusation, si quelqu'un est violent ou pas. Je ne crois pas que cela représenterait un obstacle énorme.

Je vous demanderais de songer, si vous ne l'avez pas déjà fait, à consulter le ministre de la Justice. Vous pourriez tous deux, lorsque vous rencontrez les représentants provinciaux, essayer d'assurer la coordination de tous les systèmes d'évaluation en place; les intervenants provinciaux, ceux qui travaillent pour les tribunaux, ceux qui s'occupent de la détermination de la peine, les juges, la police, les responsables de la tenue des dossiers, et même les commissions des libérations conditionnelles et les responsables de la gestion des peines au sein de ces institutions se servent tous de normes différentes. Il s'agit d'un système complexe caractérisé par des lacunes au niveau du personnel, des installations et des ressources financières. Je crois qu'on pourrait beaucoup plus accomplir s'il y avait une certaine coordination.

Ma question porte sur les foyers de transition dans la région de Toronto. Comme vous le savez, tous les cas qui ont été récemment portés à l'attention du public concernaient des délinquants dangereux. Pensez-vous apporter des modifications aux critères d'admissibilité que doivent respecter les délinquants dangereux qui veulent bénéficier de la libération conditionnelle de jour ou de la libération conditionnelle?

M. Kelleher: Je sais que vous serez exaspérés de m'entendre le répéter, et je ne veux pas que vous pensiez que j'essaie de noyer le poisson, mais je crois qu'il vaudrait mieux attendre la publication du rapport de M^me^ Pepino. J'ai demandé au comité d'étudier la question. C'est un des secteurs sur lesquels ils doivent se pencher. J'aimerais attendre la publication du rapport parce que je leur ai demandé d'étudier cet aspect de la question.

Je suppose qu'un de nos problèmes, outre ceux qu'on a connus en raison de ces affaires... À Toronto, par exemple, les détenus Munroe et Smith, contrairement à

[*Text*]

mandatory supervision. In Herbert Smith's case, he had two and a half to three weeks to go before he was to be discharged from prison. They felt it was terrible that he was going to be discharged directly from prison out into the public domain, so they asked the half-way house Exodus Link to take this gentleman at least for two and a half weeks and see what, if anything, they could do. In the case of Lawrence Munroe, he was on mandatory supervision with a residency clause, and had been there since September 1986. He failed to return on time.

I know your concern. It is very difficult for us, as it is for you. I am hopeful that with the studies the parole board itself is doing and Ms Pepino's report we will be able to move ahead in this area.

Mr. Lawrence: And did you tell us when you expected Ms Pepino's report?

Mr. Kelleher: I am told I should have it by the end of this week. She is in Ottawa right now, I am told, working on it. I am hopeful I will have it for this weekend.

The Chairman: Thank you, Minister and gentlemen, for your attendance today. I think we may want to have you back toward the end of our hearings to get your views, perhaps, on some of the testimony we get between now and then.

Mr. Kelleher: That does not come as any great surprise, Mr. Chairman. And you know I am always pleased to appear before you.

The Chairman: I know it is the highlight of your day, sir. Thank you very much.

The meeting is adjourned.

[*Translation*]

Stanton, étaient en liberté sous surveillance obligatoire. Pour ce qui est d'Herbert Smith, il ne lui restait que deux semaines et demie ou trois semaines à purger avant d'être élargi. Ils étaient d'avis qu'il était absolument inadmissible que M. Smith passe directement de la prison à la vie en société. Ils ont donc demandé au responsable du foyer de transition Exodus Link d'accueillir ce détenu pendant au moins deux semaines et demie et de voir ce qu'ils pouvaient faire pour arranger les choses. Pour ce qui est de Lawrence Munroe, ce détenu était en liberté sous surveillance obligatoire et devait respecter une condition de résidence. Il était dans ce foyer depuis septembre 1986. Il n'est simplement pas revenu au moment prévu.

Je comprends vos préoccupations. Tout comme nous, vous trouvez ce sujet pénible. J'espère que nous pourrons prendre des mesures positives lorsque nous aurons pris connaissance des études effectuées par la Commission des libérations conditionnelles ainsi que du rapport de M^{me} Pépino.

M. Lawrence: Avez-vous dit quelle était la date de publication prévue du rapport Pépino?

M. Kelleher: On m'a dit que je devrais le recevoir d'ici la fin de la semaine. Elle se trouve actuellement à Ottawa, m'a-t-on dit, et elle peaufine ce rapport. J'espère l'avoir pour la fin de semaine.

Le président: Monsieur le ministre, je tiens à vous remercier, ainsi que vos fonctionnaires, d'être venus aujourd'hui. Nous vous inviterons peut-être à nouveau vers la fin de nos audiences pour connaître votre opinion peut-être sur certains des témoignages que nous entendrons d'ici là.

M. Kelleher: Cela ne me surprend pas du tout, monsieur le président. Comme vous le savez, je suis toujours fort heureux de venir vous rencontrer.

Le président: Je sais que c'est le moment le plus important et plus intéressant de votre journée. Merci beaucoup.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

Ole Ingstrup, Chairman of the National Parole Board;

Rhéal LeBlanc, Commissioner of the Correctional Service of Canada;

John Tait, Q.C., Deputy Solicitor General of Canada.

TÉMOINS

Ole Ingstrup, président, Commission nationale des libérations conditionnelles;

Rhéal LeBlanc, commissaire du Service correctionnel Canada;

John Tait, c.r., Sous-solliciteur général du Canada.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

33

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 39

Thursday, February 25, 1988

Chairman: David Daubney

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 39

Le jeudi 25 février 1988

Président: David Daubney

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Justice and Solicitor General

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system

CONCERNANT:

Conformément avec son mandat en vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude de la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et les aspects connexes du système correctionnel

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LIBRARY

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

27689—1

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL

Chairman: David Daubney

Vice-Chairman: Rob Nicholson

Members

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Luke Morton
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

Président: David Daubney

Vice-président: Rob Nicholson

Membres

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Chris Speyer—(11)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité
Luke Morton

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 25, 1988
(67)

[*Text*]

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met in Room 112-N, Centre Block at 9:40 o'clock a.m., this day, the Chairman, David Daubney, presiding.

Members of the Committee present: David Daubney, Jim Jepson, Allan Lawrence and Rob Nicholson.

Acting Members present: Jack Scowen for Robert Horner and Bill Domm for Chris Speyer.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Marlene Koehler and Philip Rosen, Research Officers.

Witnesses: At 9:30 a.m.: Herb Hoelter, Director, National Centre on Institutions and Alternatives, Washington, D.C., U.S.A. At 10:30 a.m.: Mark Corrigan, Director, National Institute for Sentencing Alternatives, Boston, Massachusetts, U.S.A.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of its inquiry into sentencing, conditional release and related aspects of the correctional system.

The witnesses made statements and answered questions.

At 11:10 a.m. the Committee proceeded to sit in camera to discuss other business.

It was agreed,—That the Standing Committee on Justice and Solicitor General approve the following budget amounts for the fiscal year April 1, 1988 to March 31, 1989 and that the Chairman be instructed to present the said budget submission to the Liaison Committee for approval:

Budget	I:	$203,000
Budget	II:	$205,900
Budget	III:	$212,700

It was agreed,—That the Committee engage the services of Canada News Wire Service to distribute a news release in the regions to be visited prior to travelling to each region.

At 11:25 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Luke Morton
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 25 FÉVRIER 1988
(67)

[*Traduction*]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit aujourd'hui à 9 h 40, dans la pièce 112-N de l'Édifice du centre, sous la présidence de David Daubney, (*président*).

Membres du Comité présents: David Daubney, Jim Jepson, Allan Lawrence et Rob Nicholson.

Membres suppléants présents: Jack Scowen remplace Robert Horner; Bill Domm remplace Chris Speyer.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Marlene Koehler et Philip Rosen, attachés de recherche.

Témoins: À 9 h 30: Herb Hoelter, directeur, *National Centre on Institutions and Alternatives*, Washington (D.-C.), É.-U. À 10 h 30: Mark Corrigan, directeur, *National Institute for Sentencing Alternatives*, Boston (Massachusetts), É.-U.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend son étude de la détermination de la peine, de la mise en liberté sous condition et des aspects connexes du système correctionnel.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

À 11 h 10, le Comité adopte le huis clos pour examiner ses autres travaux.

Il est convenu,—Que le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général approuve les montants budgétaires ci-après pour l'exercice financier allant du 1er avril 1988 au 31 mars 1989; et que le président reçoive instruction de soumettre les demandes de crédits en cause à l'approbation du Comité de liaison:

Budget	I:	203,000$
Budget	II:	205,900$
Budget	III:	212,700$

Il est convenu,—Que le Comité retienne les services de la firme *Canada News Wire Service* pour diffuser un communiqué dans les régions que se propose de visiter le Comité, avant que ce dernier ne se rende dans chacune d'elles.

À 11 h 25, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Luke Morton

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

[*Texte*]

Thursday, February 25, 1988

• 0941

The Chairman: Order. We are meeting pursuant to Standing Order 96.(2), resuming the committee's inquiry into sentencing, conditional release, and related aspects of the correctional system. We are delighted to welcome to the committee this morning two witnesses from the United States, Herb Hoelter, who is Director of the National Center on Institutions and Alternatives in Washington, D.C., and Mark Corrigan, Director of the National Institute for Sentencing Alternatives in Boston, Massachusetts. As you can tell from their job descriptions, the focus this morning will be on alternatives to incarceration. We are very interested in finding out a little more about some of their personal experiences and the American experience generally.

I think you know, gentlemen, we were in Washington last month for a couple of days and did meet with a number of officials and other people interested in the field, and one of the issues we did touch on was alternatives. But certainly we are delighted you are here to give us your experience at first hand and put on the record of the committee what advice you can give us. Thank you for coming.

Mr. Hoelter, I would invite you to begin.

Mr. Herb Hoelter (Director, National Center on Institutions and Alternatives, Washington, D.C.): I thank you for the invitation. I find it a privilege and a challenge to offer some of the ideas and the opportunities we have had in the States; although I must say in advance if you are looking to design a system and you are looking to reform your system, you should not look south.

I have worked within the criminal justice system for 15 years in the States, in different capacities. I speak to you today not as a theorist, necessarily, not as an academic necessarily, but more as a practitioner. My work and the work of our organization day in and day out are in federal courts, state courts, American prisons, county jails. We work with the prison systems, the parole system. Our focus has been on developing alternatives on an individual basis and on a systemic basis. I will leave here today to go to Florida to argue a case in a federal court tomorrow, recommending an alternative for a white collar offender. As such, I think I can offer you, without embellishment, the vagaries of our system; not how it is supposed to work, but rather how it does work.

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

[*Traduction*]

Le jeudi 25 février 1988

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît. Nous nous réunissons aujourd'hui conformément au paragraphe 96.(2) du Règlement pour poursuivre notre étude de la détermination de la peine, de la libération conditionnelle et des aspects connexes du système correctionnel. Nous sommes heureux d'accueillir ce matin deux témoins en provenance des États-Unis: M. Herb Hoelter, directeur du *National Center on Institutions and Alternatives* à Washington, D.C., et M. Mark Corrigan, directeur du *National Institute for Sentencing Alternatives* à Boston, Massachusetts. On peut donc voir, d'après les titres de poste, que les discussions ce matin porteront surtout sur les solutions de rechange à l'incarcération. Nous souhaitons vivement en savoir un peu plus sur l'expérience personnelle de nos deux témoins et sur ce qui se passe en général aux États-Unis.

Vous savez tous, messieurs, que nous sommes allés à Washington le mois dernier pour quelques jours et que nous avons rencontré là-bas plusieurs fonctionnaires et autres spécialistes en la matière pour discuter, entre autres, des solutions de rechange à l'incarcération. Cela étant dit, il nous fait grand plaisir que vous soyez ici pour nous faire part de votre expérience et pour permettre au comité de prendre bonne note des conseils que vous pouvez lui fournir. Je vous remercie d'être venus.

Monsieur Hoelter, je vous cède la parole.

M. Herb Hoelter (directeur, *National Center on Institutions and Alternatives*, Washington, D.-C.): Je vous remercie de m'avoir invité. C'est un honneur, voire un défi, pour moi de partager avec vous certaines de nos idées et de nos expériences. Toutefois, je dois dire, dès le départ, que si vous souhaitez mettre sur pied un nouveau système, je vous conseille de ne pas vous inspirer du modèle américain.

Je travaille dans le domaine de la justice pénale depuis 15 ans. J'y ai occupé divers postes. Je m'adresse à vous aujourd'hui non pas forcément comme un théoricien ou un universitaire, mais plutôt comme un praticien. Ce sont dans les cours fédérales, les tribunaux des États, les établissements carcéraux américains et les prisons de comté que s'accomplit le gros de mon travail, et celui de notre organisme. Nous travaillons avec les systèmes carcéraux et les systèmes de libération. Notre objectif est de mettre au point des solutions de rechange sur une base à la fois individuelle et systémique. Je dois me rendre dès aujourd'hui en Floride pour défendre un cas devant un tribunal fédéral demain et recommander une solution de rechange à l'emprisonnement pour un criminel en col blanc. Je pense donc être en mesure de vous décrire purement et simplement les caprices de notre système;

[*Texte*]

As head of a national organization. . . we have offices in six major cities across the United States, ranging across California, Texas, Florida, Chicago, New York, and Washington. So we have also had the opportunity to see various aspects of our system experimenting with sentencing guidelines, with mandatory sentences, and with alternatives.

As you mentioned, I am Director of the National Center on Institutions and Alternatives. I co-founded that organization ten and a half years ago. Our mission, our direction, is to work toward reform of our criminal justice system, and to try to inject what we believe is a very sensible but very practical approach to alternatives and to the prison system.

We operate at a number of different levels within the American criminal justice system. Our main program is with sentencing, where we represent individuals who are appearing before a sentencing judge for primarily a felony conviction. Some 90% of our work has been with felony offenders, serious offenders. We believe alternatives, if they are designed, should be an alternative to the system. And just from a little historical perspective, I would like to share with you how alternatives have developed within the United States.

• 0945

Primarily, alternatives got a big boost in the late 1960s and early 1970s in the United States. There was a federal agency called the Law Enforcement Assistance Administration, LEAA, which was the big funder of many, many criminal justice programs. That got a lot of new and creative alternative programs off the ground from a federal funding perspective. However, what happened during that time period was that the new programs did not serve as alternatives, the new programs served as add-ons to the system, so you had the prison system running at one level and you had the alternative system running at another level. As soon as the federal money dried up, and as soon as the federal government said they had no more money—they never have any money it seems—the alternatives were left to die. And they never, ever impacted on the number of people who went to prison, or on the type of people who went to prison.

Having lived within that failure and having promoted that failure in many ways, our view of alternatives is that they should supplant a prison cell. If you are going to work with an offender and you are going to call yourself an alternative program, then you should be willing to say you will take the same offenders who go to prison. I will

[*Traduction*]

non pas comme il est censé fonctionner, mais plutôt comment il fonctionne effectivement.

Je dirige un organisme national qui compte des bureaux dans six grandes villes américaines situés aux endroits suivants: Californie, Texas, Floride, Chicago, New-York et Washington. Nous avons donc eu l'occasion de vérifier divers aspects de notre système en appliquant les formules suivantes: directives sur la détermination de la peine, peines obligatoires et solutions de rechange à l'emprisonnement.

Comme vous l'avez mentionné, je suis le directeur du *National Center on Institutions and Alternatives*. Je suis cofondateur de cet organisme créé il y a 10 ans et demi. Notre objectif est de travailler à la réforme de notre système de justice pénale, et d'essayer de faire adopter ce que nous considérons comme une approche sensée mais pratique aux solutions de rechange à l'incarcération et au système carcéral.

Nous oeuvrons à divers paliers du système américain de justice pénale. Nous nous occupons avant tout de détermination de peine, lorsque nous représentons des personnes qui comparaissent devant un juge, le plus souvent pour avoir commis un délit majeur. Les contrevenants qui ont commis un délit grave comptent pour environ 90 p. 100 de notre travail. Nous croyons que des solutions de rechange à l'incarcération devraient être adoptées pour remplacer l'emprisonnement. J'aimerais vous faire un bref historique et vous décrire comment les solutions de rechange à l'incarcération ont été mises sur pied aux États-Unis.

D'abord, c'est à la fin des années 1960 et au début des années 1970 que les solutions de rechange à l'incarcération sont devenues très en vogue aux États-Unis. À l'époque, un organisme fédéral, le Law Enforcement Assistance Administration, LEAA, subventionnait un grand nombre de programmes de justice pénale. De nouveaux programmes visant à remplacer l'incarcération par d'autres mesures furent ainsi mis sur pied avec l'aide du gouvernement fédéral. Toutefois, ces nouveaux programmes ne constituaient pas des solutions de rechange à l'emprisonnement mais venaient plutôt s'ajouter aux programmes déjà existants du système. On avait donc, d'une part, le système carcéral et, d'autre part, un autre système parallèle. Dès que le gouvernement fédéral a déclaré qu'il n'avait plus de fonds—il ne semble jamais avoir d'argent—les programmes de remplacement de l'incarcération furent abandonnés. Ceux-ci n'ont jamais influé sur le nombre de personnes qui ont été incarcérées, ni sur le type de personnes qui étaient incarcérées.

Étant donné que nous avons vécu cet échec et que nous l'avons provoqué à bien des égards, nous estimons que les solutions de rechange à l'incarcération devraient servir à remplacer la prison. Si vous êtes disposés à travailler avec un contrevenant et à parrainer une solution de rechange à l'incarcération, vous devriez être

[*Text*]

give you some ideas later how we manage those offenders and how we control those offenders.

It can be done, at least in our system, without jeopardizing public safety. I think you will not find any responsible person in the alternative sector saying that the violent, dangerous and predatory people should be out on the street. That is just not the issue. The issue is the rest of the prison population, the non-violent offenders, the non-serious offenders in some aspects. But as I mentioned, we do work with many people about to be sentenced.

We also work at the parole end, assisting offenders, putting together release plans coming back into the community. Recently, for two years we ran a model program called the Parole Assistance Program where we did nothing but identify technical violators of parole in prison, people who were sent back to prison for a violation of not reporting to their officer, for not keeping their jobs, things like that.

We also work at a pre-trial stage. We are running a program in San Francisco currently which releases people from jail, non-serious offenders who would be held in jail for less than 72 hours, under our supervision. We have experimented with many of the new technologies, as they call them now, the electronic monitoring. We ran an electronic monitoring program for two years out of our Dallas, Texas office to see if that was a responsible alternative and a response to the prison system.

I must say to you that we also work with offenders at various levels of the system. We have handled probably the most prominent white collar cases in the country. We have also handled some of the most serious property crimes and other types of offences, street crimes. And as I mentioned, I think if you are looking for advice, it is kind of ironic that you bring Americans up here because we are probably running one of the worst systems in the world right now in the United States. We have 36 states under federal court order and the other 14 are barely making it. We have a federal prison system which is 50% overcrowded. And if the projections are anywhere near close, it is going to be 100% overcrowded, be double capacity within the next five or six years. This is not—

The Chairman: Pardon me for a minute. What do you mean by "under federal court order"?

[*Translation*]

prêts à venir en aide aux mêmes contrevenants qui sont incarcérés. Je vous expliquerai plus tard quelle est notre démarche avec ces contrevenants.

Nous pouvons y arriver, du moins dans notre système, sans compromettre la sécurité du public. Vous aurez du mal à trouver une personne sérieuse oeuvrant dans ce milieu qui sera prête à dire que les contrevenants violents, dangereux et rapaces devraient être en liberté. Ce n'est pas là où se situe le problème. Il se situe plutôt au niveau du reste de la population carcérale, des contrevenants non violents, des contrevenants n'ayant pas commis de délits graves. Mais comme je l'ai mentionné, nous travaillons avec de nombreuses personnes qui sont sur le point de se voir imposer une sentence.

Nous travaillons également avec les personnes bénéficiant d'une libération conditionnelle en mettant sur pied des programmes visant à favoriser leur réinsertion sociale. Récemment, nous avons appliqué pendant deux ans un programme modèle appelé le Parole Assistance Program qui consistait à identifier les personnes qui avaient contrevenu aux conditions de leur libération conditionnelle en prison, c'est-à-dire les contrevenants qui étaient renvoyés en prison parce qu'ils ne s'étaient pas présentés à leur agent de probation, parce qu'ils n'avaient pas gardé leur emploi, etc.

Nous nous occupons également des contrevenants à l'étape préparatoire au procès. Il existe actuellement un programme, à San Francisco, en vertu duquel les contrevenants qui ont commis des délits mineurs et qui seraient détenus pendant moins de 72 heures sont remis en liberté sous notre surveillance. Nous avons essayé bon nombre de nouvelles techniques, comme on les appelle maintenant, de surveillance électronique. Nous avons mis sur pied un programme de surveillance électronique pendant deux ans à notre bureau de Dallas, au Texas, pour déterminer si ce programme constituait une solution de rechange adéquate à l'incarcération.

Je dois ajouter que nous travaillons également avec des contrevenants à divers paliers du système. Nous nous sommes sans doute occupés des dossiers les plus importants au pays impliquant des cols blancs. Nous nous sommes aussi occupés des dossiers de contrevenants qui ont commis certains des crimes les plus graves contre la propriété et d'autres genres d'infractions, comme les crimes dans la rue. Et, comme je l'ai mentionné, je trouve paradoxal que vous vous adressiez à des Américains parce que nous avons sans doute l'un des pires systèmes au monde à l'heure actuelle. Trente-six États font actuellement l'objet d'une ordonnance de la Cour fédérale tandis que les 14 États qui restent ont du mal à s'en sortir. Nous avons un système carcéral fédéral qui accueille 50 p. 100 de plus de détenus qu'il ne le devrait. Et si les prévisions sont le moindrement justes, cette surpopulation atteindra 100 p. 100, soit le double, au cours des cinq ou six prochaines années. Ce n'est pas. . .

Le président: Excusez-moi. Que voulez-vous dire par «font l'objet d'une ordonnance de la Cour fédérale»?

[*Texte*]

Mr. Nicholson: The same thing, what does it mean when you say 36 states are under federal court order?

Mr. Hoelter: It means that 36 states are under suit in federal courts in their jurisdictions, in their circuits, for conditions relating to overcrowding, for conditions relating to the circumstances within the institutions. They are a violation of constitutional rights.

Mr. Nicholson: Citizens groups suing the state, is that how it would work?

Mr. Hoelter: Yes. Inmates suing the state.

Mr. Nicholson: I see.

Mr. Hoelter: They would sue the state and the federal court would rule as to whether or not that is a violation of their rights. And in 36 states they are now under federal court orders.

Mr. Nicholson: Does that compel them to change things then, or what does that do?

Mr. Hoelter: The hope is that they will change things.

Mr. Nicholson: It is only a hope then. It is not binding on the state.

Mr. Hoelter: Again, it is a variety of different issues. But yes, it should be binding. Take a state like Alabama. It has been under a federal court order for 10 years. They have had various masters and various monitors of the conditions. They try reform, but then the judges send more inmates and the corrections commissioner throws up his hands and says: what can I do; all I am trying to do here is my job.

• 0950

We just had a sentencing commission, a Federal Sentencing Commission, which, in the view of many, including many federal judges, has set our federal system back about 10 years, in terms of what can and will be done in terms of sentencing options within the federal court.

The federal sentencing guidelines promulgated as a result of that were just ruled last Friday as unconstitutional in San Diego, California, by two different federal court judges. The system is, at best, in a state of disarray.

That is not, however, to say you cannot learn lessons from us. If one is looking for change and direction, I think one ought to look way south in the United States, because what we are seeing and what I am seeing is the systems that have been under siege, under duress, for the

[*Traduction*]

M. Nicholson: Oui, que voulez-vous dire lorsque vous dites que 36 États font l'objet d'une ordonnance de la Cour fédérale?

M. Hoelter: Cela veut dire que 36 États font l'objet de poursuites devant les tribunaux fédéraux de leur juridiction, dans leurs circuits, en raison du surpeuplement, des conditions qui existent à l'intérieur des établissements. Ces conditions violent les droits constitutionnels des contrevenants.

M. Nicholson: Il s'agit donc de groupes de citoyens qui intentent des poursuites contre l'État, n'est-ce pas?

M. Hoelter: Oui. Des détenus qui intentent des poursuites contre l'État.

M. Nicholson: Je vois.

M. Hoelter: Ils intentent des poursuites contre l'État et il appartient au tribunal fédéral de déterminer s'il s'agit ou non d'une violation de droits. Une ordonnance a actuellement été émise contre 36 États.

M. Nicholson: Est-ce que cela veut dire que les États seront obligés d'apporter des changements?

M. Hoelter: Nous espérons qu'ils le feront.

M. Nicholson: Ce n'est donc qu'un espoir. Un État n'est pas tenu d'apporter de tels changements.

M. Hoelter: Encore une fois, cela dépend de bien des choses. Mais oui, un État serait obligé d'apporter des modifications. Prenons l'exemple de l'Alabama, contre qui une ordonnance a été émise pendant 10 ans. Ils ont eu divers maîtres et diverses personnes ont suivi la situation de près. Il y a eu une tentative de réforme du système correctionnel, mais les juges ordonnent toujours plus de détentions et le commissaire aux corrections lève les bras en disant: que puis-je faire, j'essaie simplement de faire mon boulot.

Une Commission fédérale d'études de la détermination de la peine vient tout juste de déposer son rapport. D'après de nombreuses personnes, et notamment de nombreux juges fédéraux, les recommandations de la commission ramènent notre système fédéral 10 ans en arrière sur le plan des options en matière de détermination de la peine qui s'offriront à la Cour fédérale.

Vendredi dernier, deux juges différents de la Cour fédérale à San Diego, en Californie, ont déclaré inconstitutionnelles les directives fédérales sur la détermination de la peine qui ont été promulguées à la suite du rapport de la commission. Le moins que l'on puisse dire, c'est que le système est totalement désorganisé.

Cela ne signifie pas, cependant, que vous n'ayiez rien à apprendre de nous. En effet, si l'on cherche des solutions nouvelles et un changement d'orientation, je crois que l'on doit chercher des éléments de solution tout à fait dans le sud de notre pays, les États-Unis, car on constate

[*Text*]

longest amounts of time, the southern states, Georgia, Alabama, Florida, Texas, are now the states coming up with the alternatives, putting a major effort into looking at options.

The state of Georgia today has probably about 1,500 offenders under intensive probation supervision. They have another 1,000 offenders under house arrest. The states historically the worst in our system are now starting to do the better jobs.

It was very saddening to many of us to see the Federal Sentencing Commission take the direction it did, because in its legislative intent and in Title 28, the enabling legislation for our new federal sentencing law, Congress said to the sentencing commission: create us a new system, a system that works; create a system that has punishment at one end and rehabilitation at the other end. It had a very broad mandate. Very conservatively, I think, the commission focused on just deserts and only on the punishment model. There are federal judges already regularly starting to depart from those sentencing guidelines. I will more talk later about sentencing guidelines.

I think the knowledge and the experience I can bring to you, and the advice I can give you, have a couple of biases to them. One of the biases is I really do not think that—and I do not mean to denigrate your work or my work—criminal justice is that complicated. I think criminal justice and the system is really a question of allocation of resources. What do we want? What values do we want to impose and to impart on the individuals who violate the law?

Rehabilitation is not dead. It is not dead for our children or for our relatives. When one of mine gets into trouble, I am the first one to call the doctor. I am the first one to call the psychiatrists. I am the first one to arrange for community service for restitution.

Rehabilitation is only dead in the United States because we could not do it any more in the prisons. It was never shown that it did not work. We just could not do it any more because the prisons got too full. Programs do work. Vocational programs work. There are a number of programs that work if we allocate the resources to them.

The proposition we have been promoting within the United States is that the larger our tool-box, the better our system is going to work. You cannot go to work on a tractor with three hand-tools and expect to fix it. If you

[*Translation*]

que les États dont les systèmes ont été le plus décriés pendant le plus longtemps, soit les États du sud comme la Georgie, l'Alabama, la Floride et le Texas, sont les endroits où l'on trouve maintenant des solutions de rechange à la suite d'un effort de réforme délibéré.

Il y a probablement de nos jours en Georgie environ 1,500 détenus sous surveillance intensive. Mille autres sont assignés à résidence. Ce sont les États où la situation a toujours été la pire qui commencent maintenant à faire le meilleur travail.

Bon nombre d'entre nous ont profondément déploré l'orientation choisie par la commission fédérale de révision de la détermination de la peine. En effet, compte tenu de l'intention des législateurs et du titre 28, c'est-à-dire la loi habilitante de notre nouvelle Loi fédérale sur la détermination de la peine, le Congrès a donné le message suivant à la commission: donnez-nous un nouveau système, un système qui fonctionne; créez un système ayant deux volets, c'est-à-dire d'un côté la peine et, de l'autre, la réadaptation des contrevenants. C'est donc dire que la commission avait un mandat extrêmement vaste. Pourtant, la commission a d'après moi procédé avec une grande prudence en se concentrant sur le principe de la juste peine et sur le modèle punitif. Or, on observe que certains juges fédéraux commencent déjà régulièrement à s'éloigner de ces directives. Je donnerai plus loin davantage de détails sur les directives concernant la détermination de la peine.

Je peux vous communiquer le fruit de mon expérience et vous donner des conseils, mais je dois vous prévenir que j'ai des idées préconçues sur quelques points. Premièrement, et par là je ne veux pas du tout dénigrer votre travail ni le mien, je ne crois pas que la justice pénale soit si compliquée que cela. D'après moi, le problème de la justice pénale et de l'appareil judiciaire tient essentiellement à une question d'affectation de ressources. Que voulons-nous? Quelles valeurs voulons-nous imposer aux personnes qui contreviennent à la loi?

La réadaptation des contrevenants n'est pas morte. Elle n'est pas morte pour nos enfants ni pour les membres de notre famille. Lorsque l'un des miens a des problèmes, je suis le premier à appeler le médecin. Je suis le premier à appeler le psychiatre. Je suis le premier à organiser des services communautaires pour que l'on fasse un monde honorable.

Si la réadaptation est morte aux États-Unis, c'est simplement que nous ne pouvions plus en faire dans les prisons. Il n'a jamais été démontré que la réadaptation ne fonctionne pas. Nous ne pouvons tout simplement plus en faire parce que les prisons débordent. Les programmes fonctionnent. Les programmes de formation professionnelle fonctionnent. Il existe un certain nombre de programmes qui fonctionnent si on leur donne les ressources nécessaires.

Ce que nous essayons de faire valoir aux États-Unis c'est que plus notre trousse à outils sera garnie, mieux notre système fonctionnera. Personne ne peut espérer réparer un tracteur avec seulement une pince, un

[*Texte*]

have a broad range of tools, if you have a broad range of options, you are much more likely to succeed.

What I think we have been doing for lack of, probably, direction, is focusing on the one end of the system. We have doubled our prison population in the United States in the last 12 years. You cannot go to one public forum, and ask anybody to raise. . . Do you feel safer for having done so? You will not get one hand raised, for doubling of that prison population and for doubling the cost of it.

One does not dispute we should have public safety. One does not dispute we should have crime control. But the evidence we have and the research done shows they are two separate issues.

• 0955

We are not going to control crime through putting people in prisons. Deterrence does work to a limited extent—and again I will talk more specifically to some of these issues—but the thing we do know is that you cannot control crime through incarceration. The doubling of our prison population in the last 10 years has had no effect on the American crime rate.

We know what causes crime. We know that it is unemployment; we know that it is poverty; we know that it is social conditions. And I am not a bleeding heart, believe me. Crime is there. It has become part of our lives. But we have yet to show that we are going to control it through adding people to the prison population.

Corrections also, and criminal justice, is a system that has not been run based upon theory or based upon research, for if it had then one would have a different type of system. The criminal justice system has largely been based upon emotions, and again—not to insult anybody—on the political part of it. Many legislators in our country have run on law and order tickets because people want safety. We want to be able to walk our streets at night. We want to be able to go out, like I did last night at 11 p.m., and take a stroll. We cannot do that in many of our major cities.

The President declared a war on drugs in 1984. He said that we were going to stop drug trafficking in our own backyard, in Washington, D.C. We had 32 drug-related murders in the first month of this year, in our own backyard. We have put more people in jail; we have gone to mandatory sentences for four years now, but it has not stopped drug trafficking.

I really do not know the answer to drug trafficking, and I do not pretend to know all of the answers to

[*Traduction*]

marteau et un tourne-vis. On a de bien meilleures chances de réussir si l'on a un bon éventail d'outils, si l'on a un vaste éventail de solutions.

Je pense que, faute d'orientation sans doute, nous avons mis l'accent sur un seul volet du système. La population carcérale a doublé aux États-Unis depuis 12 ans. On ne peut pas se servir d'une tribune publique et demander qu'on lève la main. . . Avez-vous plus d'assurance pour l'avoir fait? Personne ne votera pour que l'on double la population carcérale ainsi que les coûts.

Personne ne conteste l'importance de la sécurité de la population. Personne ne conteste la nécessité d'avoir des mesures de répression du crime. Mais l'expérience et les recherches effectuées nous montrent que ce sont là deux questions tout à fait distinctes.

Ce n'est pas en jetant les gens en prison que l'on arrivera à réprimer le crime. La dissuasion ne fonctionne que jusqu'à un certain point—j'en parlerai plus longuement plus loin—mais nous savons entre autres que l'incarcération ne permet pas à elle seule réprimer la criminalité. Il suffit pour s'en convaincre de rappeler que la population carcérale a doublé depuis 10 ans aux États-Unis sans pour autant que le taux de criminalité ne baisse.

Nous connaissons les causes de la criminalité. Nous savons que le chômage est en cause; nous savons que la pauvreté est en cause; nous savons que la situation sociale est aussi en cause. Et croyez-moi, je ne suis pas de ceux qui s'apitoient. Le crime existe; il fait maintenant partie de nos vies. Mais il reste encore à démontrer que c'est en envoyant les gens en prison que l'on arrivera à le réprimer.

Il est évident que le système correctionnel, de même que le système de justice pénale, ne sont pas fondés sur des recherches théoriques ou pratiques car s'ils l'étaient, ils seraient tout autre. Le système de justice pénale est dans une large mesure le fruit de l'exploitation politique de facteurs émotifs, et je ne veux insulter personne en disant cela. Beaucoup de législateurs américains ont été élus grâce à une plate-forme électorale fondée sur l'ordre public parce que les gens veulent être en sécurité. Nous voulons pouvoir nous promener dans la rue la nuit. Nous voulons pouvoir faire une promenade à 23 heures comme je l'ai fait hier. Dans beaucoup de nos grandes villes, c'est impossible.

Le président a déclaré la guerre aux drogues en 1984. Il a dit que nous allions mettre un terme au trafic des drogues sur notre propre terrain, à Washington. En janvier seulement, il y a eu 32 meurtres liés à la drogue à Washington. Nous envoyons davantage de gens en prison; depuis quatre ans maintenant, nous imposons des peines obligatoires, mais le trafic des drogues n'a pas été arrêté pour autant.

Je ne sais vraiment pas comment on arrivera à mettre un terme au trafic des drogues et je n'ai pas la prétention

[*Text*]

criminal justice. What I can do is raise many issues and ask you to look at your own values and look at what any of us would do were our own to get into trouble. We want a decent, safe, humane system, and I think we can have it.

Another bias I have coming into this is that there is no way you are not going to spend money. If you are going to work on the criminal justice system and you are going to want to make it work, then you are going to have to spend money; there is just no question about it.

That comes down to my resource allocation issue. For years and years we have been dedicating the most expensive resource we have, the resource of imprisonment. . . I do not know what your costs are, but the average cost per year in the United States right now is, depending upon the state, anywhere from $15,000 to $22,000 per inmate. Maximum security costs much more.

Mr. Nicholson: Ours is double.

Mr. Hoelter: Yours is double.

Building is costing us $100,000 per cell.

Last year we did assessments for eight counties. Eight county systems had said: our jail is 100 years old; we do not know what to do; can you come in and help us? First we went in and looked at their population and asked: whom do you have in your jail? We found that 50% of the people—this is in a jail on a detention level—in their jail were in for lack of $500. If they could have $500 in bail money then they could be out of jail. The logic of it starts to get to you. We are spending $150 a day to keep the person in jail for three weeks, and for lack of $500 they could save us all money. You say to the county commissioners: this is what you are doing; just look at your resources.

It costs money to fix it, and the question becomes: how do we spend our money; to what do we devote our resources; and how do we responsibly do that? Then it moves into a value-laden question: what do we want our system to do? If you are asking the prison system to rehabilitate, to control, to deter, and to fix public safety, then you are asking it to do something it simply cannot do. Prisons have a function; there is no question about it. They are there to keep dangerous people away from us.

As I said earlier, we do an awful lot of alternative sentencing, and this is the type of report we prepare on an individual case for a sentencing judge. When a judge is going to sentence somebody in one of our cases, we do a thorough personal and professional background report and then we say to the judge: here is your range of

[*Translation*]

de connaître toutes les réponses qui permettront de solutionner les problèmes de la justice pénale. Je peux en revanche soulever de nombreuses questions et vous demander d'étudier vos propres valeurs et de penser un peu à ce que nous ferions si quelqu'un de notre famille faisait des bêtises. Nous voulons un système convenable, sûr et humain et je crois que nous pourrons l'avoir.

J'ai aussi une autre idée préconçue, à savoir qu'il n'y a aucun moyen de ne pas dépenser de l'argent. Si vous voulez procéder à une réforme du système de la justice pénale et si vous voulez faire en sorte que ce système fonctionne, vous devrez dépenser de l'argent; il n'y a pas moyen de faire autrement.

J'en viens ainsi à la question de la répartition des ressources. Pendant des années, nous avons utilisé la ressource la plus coûteuse, c'est-à-dire l'emprisonnement. . . Je ne sais pas ce que sont les coûts chez vous mais, actuellement, aux États-Unis, selon les États, un détenu coûte en moyenne de 15,000$ à 22,000$ par année. Les établissements à sécurité maximale coûtent encore plus cher.

M. Nicholson: Nos coûts sont le double.

M. Hoelter: Les vôtres sont le double.

Un pénitencier coûte 100,000$ par cellule.

L'année dernière, nous avons effectué des études dans huit comtés. Des représentants de huit comtés nous avaient dit: notre prison à 100 ans, nous ne savons pas quoi faire; pouvez-vous nous aider? Nous nous sommes d'abord rendus sur place et avons étudié la distribution de la population carcérale. Nous leur avons demandé: qui avez-vous dans vos prisons? Nous nous sommes rendus compte que 50 p. 100 des détenus étaient en prison faute d'avoir eu 500$. S'ils avaient pu donner 500$ en caution, ils auraient été en liberté. L'absurdité de la situation est frappante. Nous dépensons 150$ par jour pour garder une personne en prison pendant trois semaines, alors que si cette personne avait eu 500$, elle nous aurait fait économiser de l'argent. Nous avons porté le fait à l'attention des commissaires de comtés.

La réforme du système coûte de l'argent, et il faut alors se demander: comment dépensons-nous notre argent? A quoi devons-nous affecter nos ressources? comment procéder de façon responsable? On en arrive ensuite à une question qui dépend de notre système de valeurs: quelle vocation voulons-nous donner à notre système? Si vous voulez que le système des prisons réadapte, réprime, dissuade et permette de garantir la sécurité de la population, vous lui demandez plus qu'il ne peut faire. Les prisons ont une fonction, cela ne fait aucun doute. Elles existent pour que les gens dangereux soient mis hors d'état de nuire.

Comme je l'ai dit précédemment, nous soumettons beaucoup de solutions de rechange à la détention; c'est là le genre de rapport que nous préparons cas par cas à l'intention du juge. Lorsqu'un juge est sur le point de rendre une sentence dans l'un de nos cas, nous rédigeons un rapport complet sur les antécédents personnels et

[*Texte*]

options based upon the circumstances of the case. We try to help the judge manage the sentence. We say to the judge, surely there may be a need for imprisonment in this case. The man is facing a statutory maximum of five years; we do not believe that in this particular case he should get that maximum. Perhaps you should use a one-year period of imprisonment, followed by a one-year period of a halfway house or rehabilitation centre, followed by a one-year period of community service. We structure that, and we bring it to the court and ask them to add it to their tool-box so they have options.

• 1000

Probation is probably one of the most misused and misapplied programs within the American criminal justice system. Everybody gets probation. It is preposterous. When you go into court, the judges must not have anything else to do because everybody gets probation. Even if you go to prison, you get probation. We have probation officers carrying caseloads of 150 to 200 people. If you break that down into a workload, they can spend an average of 45 minutes per offender per month. How can you possibly begin to view probation as an alternative? It is not an alternative; it is a monitoring function.

In the District of Columbia, they have gone to call-in computerized probation service. It used to be that, because they did not have time to see you any more, you would call in and say, hello, my name is John Jones and I am reporting in. They would ask you four or five questions: did you keep your job, did you change residence, and whatever? Then they did not have enough phones any more to handle all the probationers, so they went to computerized probation at night where you called a computer and the computer asked you questions. It is preposterous what we have done.

John Augustus, the founder of probation, would roll over in his grave if he knew that, when he was a shoemaker and took that one kid under his arm and gave that kid a job and kept that kid out of trouble. . . If he knew that system would now be technology oriented, that you call in to a computer and that is the type of supervision you get, he would roll over three times in his grave.

I will not take too much longer, but some of the other alternatives we have tried have been very successful. We have seen community service orders be very effective punishments, a very effective way of giving something back to the community. It is nothing new in England, I know. Our system was modelled after that. But years ago

[*Traduction*]

professionnels de l'intéressé et nous disons ensuite au juge: compte tenu des particularités de l'affaire qui vous est soumise, voici les solutions qu'il est possible d'envisager. Nous essayons d'aider le juge à déterminer la peine. Nous lui disons qu'en l'occurence, il peut certainement être nécessaire de recourir à l'emprisonnement. Le prévenu est passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans; nous ne pensons pas que dans ce cas précis, il faille imposer cette peine maximale. Peut-être faudrait-il infliger un emprisonnement d'un an, suivi d'un séjour d'un an dans une maison de transition ou un centre de réinsertion sociale, suivi d'une période d'un an de travail communautaire. Nous préparons ces propositions et les soumettons au tribunal en lui demandant de les garder sous la main comme solution de rechange.

La probation est sans doute l'un des programmes du système de justice pénale américain dont on abuse le plus. On accorde la probation à tout le monde. C'est absurde. Quand on s'adresse au tribunal, les juges ne doivent avoir rien d'autre à faire parce que tout le monde obtient une ordonnance de probation. Même condamné à l'emprisonnement, on obtient une ordonnance de probation. Certains agents de probation s'occupent des dossiers de 150 à 200 personnes. Étant donné leur charge de travail, les agents peuvent consacrer, en moyenne, 45 minutes à un délinquant par mois. Comment peut-on commencer à considérer la probation comme une solution de rechange? Ce n'en est pas une, c'est une fonction de surveillance.

Dans le district de Columbia, en matière de probation, on a adopté un service d'appels informatisé. C'est ainsi que les choses se passaient; parce qu'on n'avait plus le temps de vous rencontrer, vous appeliez, vous disiez bonjour, je m'appelle Paul Dupont, et je me présente aux autorités. On vous posait quatre ou cinq questions: avez-vous toujours votre emploi, avez-vous changé d'adresse, et que sais-je encore? Puis, constatant qu'il manquait de récepteurs pour répondre à tous les probationnaires, on a recouru au système informatisé de probation de nuit où le probationnaire appelait un ordinateur, qui leur posait des questions. C'est absurde d'en être arrivé là.

John Augustus, père de la probation, doit se retourner dans sa tombe. S'il avait su du temps où il était cordonnier et où il avait pris un enfant sous sa protection, lui avait appris un métier, l'avait gardé dans le droit chemin. . . S'il savait que le système s'oriente maintenant vers la technologie, qu'on appelle un ordinateur, comme moyen de surveillance, il n'en finirait plus de se retourner dans sa tombe.

Je ne veux pas vous retenir trop longtemps, mais je dois dire que certaines des autres solutions que nous avons mises à l'essai sont très prometteuses. Nous avons pu constater que les ordonnances de travail communautaire sont des sentences très efficaces, des moyens très efficaces d'indemniser la communauté. Ce

[*Text*]

in the federal state courts in our country, community service was limited to 250 hours because they felt that after that you could not control it any more; you could not supervise it any more.

A federal judge in Florida two weeks ago sentenced a man to 2,500 hours of community service on a full-time basis. He had to perform one year of full-time community service plus a couple of additional things, and I think that is a very effective punishment. This man will help an organization down there get itself together, an organization that is serving deliquent kids, and it is a very effective sentence.

We have been using increasingly more house arrest, limiting offenders to their homes under strict monitoring conditions. Accompanying that has been the use of electronic monitoring. I do not know where you all stand on that, but I would caution you about moving into the electronics world. We experimented with monitors for two years in Texas and decided that we would not be in that business.

The majority of programs that are promoting electronic monitoring in the United States are private industries. It is Westinghouse and General Electric and major corporations. They are not defender-based programs. The key to electronic monitoring, if one is to use it, is to add the services to it. We cannot turn supervision of offenders over to machines; it simply will not work. The offenders will beat us. They are smarter than we are, and they will beat us.

I would like to raise a couple of comments about the type of people we think do belong in prisons and for whom a penitentiary sentence is needed. I think one is the violent offender. As I have stated before, there is no question, and there is no responsible promoter of alternatives in our system who will go into court with a violent offender and say this person should be released in the community. But there needs to be a distinction drawn—and one that we draw in our work—between violent offenders and violent offences.

• 1005

There are many people who, according to law and according to the statute, seemingly will have committed a violent offence, but that does not make them violent offenders. I will give some examples of that. We have represented probably six or eight women who have killed their husbands after years of abuse. Clearly it is a violent offence, but not necessarily a violent offender.

[*Translation*]

n'est pas une chose nouvelle en Angleterre, je sais. Notre système s'en est inspiré. Mais, il y a des années, dans les tribunaux fédéraux de notre pays, le service communautaire ne pouvait dépasser les 250 heures parce qu'on estimait qu'au-delà de cette limite, on ne pouvait plus assurer de contrôle.

Il y a deux semaines, en Floride, un juge fédéral a condamné un homme à 2,500 heures de service communautaire à temps plein. Le condamné doit, pendant une année, fournir un service communautaire à temps plein et s'acquitter de quelques autres tâches, et j'estime que c'est là une sentence très efficace. L'homme aidera un organisme de là-bas à s'installer, un organisme qui aide les jeunes délinquants, et c'est une sentence très efficace.

Nous recourons de plus en plus à l'assignation à résidence; les délinquants ne peuvent quitter leur résidence et sont assujettis à de strictes mesures de surveillance. À cela, s'ajoute le recours à la surveillance électronique. Je ne sais pas ce que vous en pensez, mais je vous mettrais en garde contre toute incursion dans le monde de l'électronique. Nous avons procédé à une expérience avec des appareils de surveillance pendant deux ans au Texas, et nous avons conclu qu'il valait mieux ne pas poursuivre dans cette voie.

Aux États-Unis, la majorité des programmes préconisant la surveillance électronique sont le fait d'entreprises privées. Il s'agit notamment de Westinghouse, de la Générale électrique et de grosses sociétés. Ces programmes ne sont pas conçus en fonction des probationnaires. Le secret de la surveillance électronique, si l'on doit y recourir, consiste à y greffer les services. On ne peut confier la surveillance des délinquants à des machines; cela ne donnera rien. Les délinquants nous auront. Ils sont plus rusés que nous le sommes, et ils nous auront.

J'aimerais faire quelques observations sur les genres de personnes qui, pensons-nous, devraient être en prison et à qui il faudrait imposer une peine d'emprisonnement. Je pense qu'il y a d'abord le délinquant violent. Comme je l'ai déjà dit, il ne fait aucun doute qu'il n'existe pas au sein de notre système un seul partisan des solutions de rechange qui, en étant responsable, irait demander à un tribunal de libérer un délinquant violent dans la collectivité. Cependant, il faut établir une distinction—et nous le faisons dans le cadre de notre travail—entre les délinquants violents et les infractions commises avec violence.

Il existe de nombreuses gens qui, en regard de la loi, semblent avoir commis une infraction avec violence, mais cela n'en fait pas pour autant des délinquants violents. En voici quelques exemples. Nous avons défendu de six à huit femmes qui avaient tué leur mari après avoir subi des mauvais traitements pendant des années. C'est manifestement une infraction avec violence, mais les délinquantes ne sont pas nécessairement violentes.

[*Texte*]

There have been a host of children who have killed their parents after years of abuse. There was a very public case a few years ago in the state of Wyoming where two kids shot their father. We represented the young people in that case. They had been abused for years. I think what has to be done in those difficult cases is to look beyond the offence and ask who these people are that we are dealing with.

Finally, I would like to wrap up. I do not want to bore you too much with my thoughts, but I would be happy to answer questions. I think one has to draw the distinction in our system—in our prison system and in our criminal justice system—between efficiency and effectiveness.

I think efficiency is doing things right. For many years people viewed the American criminal justice system as very efficient, and it still is in many ways. If you go to a large penitentiary with 3,000 or 4,000 inmates, they move them well, they feed them well, they keep control of their institution. I think it is a very efficient system in that way. But efficiency is doing things right, and I think effectiveness is doing the right thing.

I think we have not been effective in our system. We have not shown, by promoting all that money and by putting all that money into the building and development of more institutions. . . It is as though we have no new ideas, and that is sad. Many people have called the correction system in our country a bankrupt system, and I am not far away from that. But that is not to say that there is not hope.

In our agency we have handled 6,000 cases over the past eight years, doing alternative sentencing reports, doing individual sentencing reports. That says to the court that they can and do have a range of options, and these programs work. There have been four independent research studies on our work and on many of the other programs. Alternatives can and do work, if given the chance. But it is a resource question.

I was on a panel with a county sheriff who was responsible for running a prison in New York State, and he made a very telling comment. He said what the common person has to understand is once you use prison, you lose it, because the fear of prison is then gone. Once you have been in prison for two or three or five days, the fear is gone. You become used to it. You become part of the routine, and then you get status.

So the second and third time you are picked up, you are not deterred anymore. You know all the horror stories. I did not get raped the first time. I know my way around. I got to know the guy running the cell block. I got my own cell. I got my own TV. It is not so bad once you get in. A lot of guys like three square meals a day. I

[*Traduction*]

Il existe une foule d'enfants qui ont tué leurs parents après avoir été brutalisés pendant des années. Il y a eu un cas très fameux, il y a quelques années, dans l'État du Wyoming, où deux enfants avaient abattu leur père par balle. Dans ce cas, nous défendions les jeunes. Ils avaient été brutalisés pendant des années. J'estime que dans ces cas difficiles il faut regarder au-delà de l'infraction et se demander qui sont ces personnes à qui nous avons affaire.

Enfin, je vais terminer. Je ne veux pas vous ennuyer davantage avec mes idées, mais je suis disposé à répondre à vos questions. Je pense que dans notre système, et dans notre système carcéral et notre système de justice pénale, il faut établir une distinction entre l'efficience et l'efficacité.

Je pense que l'efficience consiste à faire les choses comme il faut. Pendant de nombreuses années, les gens ont considéré que le système de justice pénale américain était très efficient, et il l'est à de nombreux égards. Si l'on prend le cas d'un gros pénitencier qui compte de 3,000 à 4,000 détenus, on constate qu'on les fait circuler comme il faut, qu'on les nourrit comme il faut, qu'on a le contrôle de l'institution. Je pense que c'est un système très efficace en ce sens. Toutefois, l'efficience consiste à faire les choses comme il faut et l'efficacité à faire ce qu'il faut.

Or, je pense que nous n'avons pas été très efficace dans notre système. Nous n'avons pas montré, en investissant tout l'argent dans la construction et le développement d'autres institutions. . . C'est comme si nous n'avions pas d'idées nouvelles, et c'est triste. Pour de nombreuses gens, le système correctionnel de notre pays est un échec, et je ne suis pas loin de le penser aussi. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y ait pas d'espoir.

Au cours des huit dernières années, notre organisme s'est occupé de 6,000 cas, produisant des rapports sur la gestion des peines de rechange, des rapports sur la gestion des peines individuelles. On fait ainsi savoir au tribunal qu'il existe des solutions de rechange qu'il peut utiliser, et ces programmes fonctionnent. Quatre études indépendantes ont été effectuées relativement à notre travail et à de nombreux autres programmes. Les solutions de rechange peuvent fonctionner et fonctionnent si on leur en donne la chance. Cependant, c'est une question de ressources.

Je siégeais à un comité avec un shérif de comté qui avait la responsabilité de la gestion d'une prison dans l'État de New York. Il a fait une observation très juste. Il a dit que ce que le simple citoyen doit comprendre, c'est qu'une fois qu'on est allé en prison on n'en a plus peur, parce que la peur de la prison est disparue. Quand on est allé en prison pendant deux ou trois ou cinq jours, la peur disparaît. On s'y habitue. Vous faites partie de la routine, puis vous acquérez un statut.

Aussi, la deuxième et la troisième fois qu'on vous écroue, la dissuasion ne joue plus du tout. Vous avez entendu toutes ces histoires horribles. On ne m'a pas violé la première fois. Je sais y faire. J'en suis arrivé à connaître le gars qui s'occupait du pavillon cellulaire. J'ai obtenu ma propre cellule. J'ai obtenu mon propre

[*Text*]

would not want to be there, but once you use it you do lose it. You lose the deterrent effect of it.

In my experience, the people most afraid of prison are not the chronic street offenders who are facing 10 and 20 year terms in Attica, and who have been there and are going to go there again. The people most afraid of prison are the white collar offenders, who are going to the federal prison camps.

It is preposterous what we are doing with white collar offenders in our country. We have federal prison camps that are like boot camps. To tour a federal prison camp is to see the biggest single waste of humanity. You have 800 white collar offenders. I am not saying that they should not learn a lesson by going to prison. We can have that same lesson learned in 6 to 12 months. All the research shows this.

The research says if you are going to use prisons for deterrence, a short term will do it. We have wards of sophisticated, intelligent people cutting lawns, cutting down flowers for the lieutenant and then planting them the next day. Silly stuff. Nonsense stuff.

In your review of the system, I propose you look at all aspects of the system. Look at the values you want your system to have, consistent with the values you would want the system to have if one of your own were going into it. What would you expect of that system? What do you want of that system? I would say to you if you are looking to our system and the way that we have been running it for direction, you are probably looking the wrong way. Thank you.

• 1010

The Chairman: Thanks very much, Mr. Hoelter. That was very interesting. I know there will be a number of questions, but I am going to suggest that Mr. Corrigan make his statement first.

Mr. Mark Corrigan (Director, National Institute for Sentencing Alternatives, Boston, Massachusetts): Thank you, Mr. Chairman, members. It is a distinct pleasure for me to be here today, and I want to thank you for your invitation.

Your outreach suggests to me a kind of thoughtfulness that too often is missing in the public policy process when we address issues of corrections and criminal justice reform. If you think about it, especially in the States, legislative bodies are strikingly active when it comes to making changes about this business, but too often that activity is sorely constrained by a lack of time, a lack of good clear information, and the politically charged

[*Translation*]

téléviseur. Ce n'est pas si mal une fois qu'on y est. Il y a des tas de types qui sont heureux d'avoir trois repas par jour. Je n'aimerais pas me retrouver là, mais une fois qu'on y est allé on n'a plus peur. L'effet dissuasif ne joue plus.

D'après mon expérience, ceux qui craignent le plus la prison ne sont pas les récidivistes courants, qui sont passibles de peines de dix ou de vingt ans à Attica, qui y sont allé et qui y retournent sans cesse. Ceux qui craignent le plus l'emprisonnement sont les criminels en col blanc, qui sont envoyés dans des camps de détenus fédéraux.

Il est ridicule de voir ce qu'on fait des criminels en col blanc dans notre pays. Nous avons des camps fédéraux qui sont comme des camps d'entrainement pour jeunes recrues. Quand on visite un camp fédéral de détenus, on peut voir le plus beau gâchis qui soit sur le plan humain. Vous avez là 800 criminels en col blanc. Je ne veux pas dire qu'ils ne devraient pas aller en prison pour y tirer une leçon. Cependant, ils pourraient tirer cette même leçon en 6 à 12 mois. Toute la recherche le montre.

La recherche nous montre que pour bénéficier de l'effet dissuasif des pénitenciers, une brève peine d'emprisonnement suffit. On a des quartiers de personnes intelligentes et raffinées qui tondent le gazon, qui coupent des fleurs pour le lieutenant et qui en plantent d'autres le lendemain. C'est fou. C'est absurde.

Au cours de l'examen que vous ferez du système, je vous incite à en examiner tous les aspects. Songez aux valeurs que vous voulez donner à votre système, eu égard aux valeurs que vous aimeriez trouver dans le système si l'un des vôtres devait s'y retrouver. Qu'attendez-vous de ce système? Que voulez-vous qu'il fasse pour vous? Je vous dirais que, si vous cherchez une orientation dans notre système et dans la façon dont nous le faisons fonctionner, vous ne regardez probablement pas au bon endroit. Merci.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Hoelter. Votre exposé était très intéressant. Je sais qu'on aura des questions à vous poser, mais je proposerais que M. Corrigan fasse d'abord sa déclaration.

M. Mark Corrigan (directeur, *National Institute for Sentencing Alternatives*, Boston, Massachusetts): Merci, monsieur le président, messieurs les membres du Comité. C'est pour moi un très grand honneur que de me trouver parmi vous aujourd'hui. Je tiens à vous remercier de votre invitation.

En cherchant à diversifier vos sources de renseignements, vous me semblez faire preuve d'une pondération qui fait trop souvent défaut chez ceux qui ont pour tâche d'établir les politiques gouvernementales en matière de réforme du système correctionnel et du droit pénal. A bien y penser, surtout aux États-Unis, les assemblées législatives sont souvent remarquablement actives lorsqu'il s'agit d'apporter des modifications dans ce

[*Texte*]

rhetoric that causes us to act in one way or another. I have noticed, in becoming familiar with the work of this committee, that your willingness to travel to Washington for a week of public hearings and to invite outsiders such as ourselves in to talk with you suggests the kind of thoughtfulness and care that is critically important if we are going to improve and maintain our corrections and justice system.

I too bring some bias; and although you have material that describes the organization that I direct in front of you, let me spend a moment and give you a bit of background about how I spend most of my time. The National Institute for Sentencing Alternatives is a criminal justice public policy centre located within the Graduate School for Social Welfare at Brandeis University in Massachusetts, where I am also a faculty member, teaching both criminal justice and public management.

We do three kinds of things: education, research, and what I call policy development, which is a form of consultant service and technical assistance that draws us into activity such as this. In those activities, we concentrate almost exclusively on two sets of issues and problems. First, we deal with sentencing—sentencing policy, sentencing reform, the development of alternatives. Secondly, we concentrate on corrections resource management, which leads us into issues such as prison and jail crowding, the use of probation and parole, and other related questions.

In that work, I and the people working with me at the centre are actively involved in about 22 states throughout the United States, working with legislative bodies, governors and their staffs, and criminal justice practitioners, assisting either in the development of new policies or in the building and maintenance of new corrections and sentencing programs.

Although I have the luxury of being involved in an academic and university setting, which frees us from some of the constraints that public managers face, lest I come off as too much of a theoretician or someone who just thinks about things, most of the reason for my doing what I do today is based upon the fact that before going to Brandeis I was the first deputy commissioner of the New York City Department of Corrections, and prior to that I served as the executive deputy commissioner of the New York State Prison System. When I went to the New York State Prison System under Governor Carey in 1975, not that long ago, there were 14,000 prisoners in 21,000 cells. Today, just 12 years later, there are 40,000 prisoners in 39,000 cells. To me that if nothing else suggests a whole

[*Traduction*]

domaine, mais il arrive trop souvent que cette activité est gravement restreinte par le manque de temps, le manque de documentation claire et le discours très partisan qui nous poussent à agir d'une manière ou d'une autre. J'ai remarqué, en me familiarisant avec les travaux du Comité, que vous êtes disposés à vous rendre à Washington pour une semaine d'audiences publiques et à inviter des étrangers comme nous. Vous faites ainsi preuve d'un souci du travail bien fait qui est absolument essentiel si nous voulons améliorer et maintenir notre système correctionnel et judiciaire.

J'ai moi aussi un point de vue particulier et, même si vous avez de la documentation sur l'organisation que je dirige, permettez-moi de vous dire quelques mots sur la façon dont j'occupe le plus clair de mon temps. Le *National Institute for Sentencing Alternatives* est un centre d'élaboration de la politique gouvernementale sur le droit pénal qui fait partie de l'École des études supérieures en bien-être social de l'Université Brandeis, au Massachusetts, où, à titre de professeur, j'enseigne à la fois le droit pénal et la gestion des organismes publics.

Notre activité comporte trois volets. Nous faisons de l'éducation, de la recherche et ce que j'appelle de l'élaboration de politiques, ce qui est une forme de service de consultation et d'assistance technique qui nous amène à participer à des activités comme celles-ci. Dans ces activités, nous nous attachons presque exclusivement à deux ensembles de questions et de problèmes. D'abord, nous nous occupons des condamnations, de la politique et de la réforme en la matière, et de l'élaboration de solutions de rechange. Deuxièmement, nous nous occupons de la gestion des ressources correctionnelles, ce qui nous amène à traiter de questions comme le surpeuplement des prisons, l'utilisation de la liberté surveillée et de la libération conditionnelle et d'autres questions semblables.

Dans le cadre de ces travaux, mes collaborateurs et moi sommes présents dans environ 22 états américains, collaborant avec les assemblées législatives, les gouverneurs et leur personnel et les praticiens du droit pénal, les aidant soit à élaborer des politiques soit à mettre au point et appliquer des programmes pénitentiaires et correctionnels.

Bien que j'aie la chance de travailler en milieu universitaire, ce qui nous libère de certaines contraintes auxquelles font face les gestionnaires publics, je tiens à préciser, afin que vous n'ayez pas l'impression que je ne suis qu'un théoricien ou un rêveur, que, avant de travailler à Brandeis, j'était le premier commissaire adjoint du département correctionnel de la ville de New York, et que j'ai été auparavant commissaire adjoint exécutif du système pénitentiaire de l'état de New York. Quand je suis entré au service correctionnel de l'état de New York sous le gouverneur Carey en 1975, il n'y a donc pas tellement longtemps, il y avait 14,000 prisonniers dans 21,000 cellules. Aujourd'hui, à peine 12 ans plus tard, il y a 40,000 prisonniers dans 39,000

[*Text*]

lot of activity in terms of what the criminal justice system is doing.

Having said that, I too want to offer a word of caution, not so much about looking at the United States and what we do or how well or poorly we do it, but in the way of putting up a flag about the limits of any outsider in dealing with these issues. I do not know where you draw the border, but there are lots of borders in this business. One of the things that strikes me as very important, especially for people who shape policy at the national level, is to recognize and be sensitive to the fact that criminal justice, especially sentencing and corrections, plays out very differently from place to place.

• 1015

In the States, one need only look at incarceration rates. Where I come from in Massachusetts, we lock up about 100 people out of every 100,000 men and women on the street. To the south and the southwest those numbers jump up radically to 250, 300, and up to about 360 in the state of Nevada. I do not think that suggests that we in Massachusetts are liberal and those people in Nevada are strikingly conservative; we are just different. The translation of values into practice plays out in a very, very different way. Nor does it suggest that we are right and they are wrong, or they are right and we are wrong. To me it suggests, especially for those of us who are involved in the development of public policy, that we have to be very respectful of local differences and the fact that how corrections resources are applied represents a determination of local values—a determination of how much a community is going to spend or invest in this business—and also local politics. We need to be thoughful about that.

I do not know much about your values and your politics and how it plays out locally, and I want to assure you that I am not going to tamper with that or pretend to know about it. So there are limits on my comments. And they have to be filtered. They have to say, does the political context regarding these ideas play out differently in the States than it does here in Canada?

Having said that, though, I think you can learn a lot. As Herb suggested, you can learn a whole lot from our mistakes, and I think you can learn a lot about ways to improve the quality of the public policy process and to sort of increase your chances that what you do will have a greater impact and a more positive effect.

In that vein, in 10 or 15 minutes, my objective is really twofold. My emphasis is on politics because I know I am talking to a group of politicians, and I spend most of my time with politicians. I would like to talk about the politics of this business and to reflect upon the political implications of recent public policy reforms in the United States, which were designed to change sentencing and corrections practice. Secondly, recognizing that you are

[*Translation*]

cellules. Ces chiffres montrent à tout le moins qu'il se passe beaucoup de chose dans le système de droit pénal.

Cela dit, je tiens moi aussi à vous recommander la prudence non pas tellement lorsqu'il s'agit d'examiner ce qui se passe aux États-Unis et ce que nous faisons en bien ou en mal, mais plutôt lorsqu'il s'agit d'établir les limites à l'intérieur desquelles un étranger peut parler sur ces questions. Je ne sais pas où établir la limite, mais il y en a beaucoup en ce domaine. L'une des choses qui me paraît très importante, surtout en matière d'élaboration des politiques publiques à l'échelle nationale, c'est de toujours se rappeler que le droit pénal, notamment la détermination des peines et des mesures correctionnelles, varie beaucoup dans ses interprétations d'une endroit à l'autre.

Prenons par exemple les taux d'incarcération aux États-Unis. Dans mon état, le Massachusetts, nous incarcérons environ 100 personnes sur 100,000. Dans le sud et dans le sud-ouest, ce taux fait un bond pour passer à 250, à 300, voire à 360 dans l'état du Nevada. Je ne pense pas qu'il faille en conclure que les habitants du Massachusetts sont libéraux et ceux du Nevada conservateurs à tout crin; nous sommes tout simplement différents. Les valeurs communes à tous se traduisent dans la pratique de façon très très différente. Il ne s'ensuit pas non plus que nous ayons raison et eux tort, ou vice versa. À mes yeux, ces écarts signifient, surtout pour nous qui travaillons dans le domaine des orientations publiques, qu'il faut être très respectueux des différences locales et que le déploiement des ressources correctionnelles dépend des valeurs locales, c'est-à-dire de la façon dont une collectivité décide de dépenser ou d'investir ses ressources dans ce domaine, et aussi de la politique locale. Je crois que toute cette dimension mérite réflexion.

Je ne connais pas très bien vos valeurs et votre politique locale, et je tiens à vous assurer que je ne m'en mêlerai pas. Mais je vous rappelle que, fondés qu'ils sont sur le contexte politique américain, mes propos ne sauraient s'appliquer au contexte politique canadien que sous toute réserve.

Cela dit, je crois que vous pouvez en apprendre beaucoup. Comme Herb l'a laissé entendre, vous pouvez tirer beaucoup de nos erreurs, et je crois que vous pouvez en apprendre beaucoup sur les façons d'améliorer la qualité du processus d'établissement des politiques publiques et d'augmenter la qualité et l'impact de vos décisions.

Au cours des 10 à 15 minutes qui me sont allouées, je poursuivrai un objectif double. Je mettrai l'accent sur la dimension politique parce que je m'adresse à un groupe d'hommes et de femmes politiques, et que je passe la plupart de mon temps avec des politiciens. Je voudrais vous parler de la dimension politique de la question qui nous intéresse ainsi que des répercussions des récentes réformes de la politique publique américaine, lesquelles

[*Texte*]

both politicians and policy-makers, I would like to raise some flags, what I consider to be some key issues which I think warrant your careful attention in your consideration of sentencing guidelines and the further expansion of sentencing alternatives.

With those goals, let me proceed, if I may. I think it is important, and perhaps not that carefully recognized, that this volume of change—adjustments in the law, shifts in appropriation, shifts in rhetoric about the business—until 10 years ago just was not there. For almost a century in the United States we operated under an indeterminate sentencing system, which conceptually is based upon a desire to be in the business of rehabilitation. It says that you sentence people to prison until somebody judges that they are ready to behave themselves in the community, and then you let them back out.

Well, along about 1976, we in the States decided to get tough on crime. We were angry, we were afraid, and we turned to our politicians and we basically told them how to do it. We said we want you to lock up more people for longer periods of time. In a narrow technical sense to the politicians that meant that we do two things. One, we change the sentencing laws and we pump more money into prisons, and they did that very, very clearly. It started with the state of Maine, coincidentally the state to which I will go tonight to work with the legislative committee for the next two days to reverse their decision of a decade ago. They have decided that what they did in 1976 when they abolished parole and moved to a determinate form of sentencing is not serving them as well as they thought it would.

• 1020

Although the states do not always follow us in New England and especially Maine, in this case they did. About 30 states have changed their sentencing laws more to a determinant structure, more towards a situation where they increase their reliance on prison and move from a purpose of rehabilitation to some unclear mix of punishment and public protection.

If you recognize the shift and that this move demanded political action, and if you recognize the fact that prisons do not come up out of the ground, they result from legislative political decisions to build them, and that people do not get sentenced to prison rather than probation, unless the law requires it or drives the system in that way as a result of political action. . . all that

[*Traduction*]

avaient pour but de modifier les usages en matière de détermination des peines et des mesures correctionnelles. Deuxièmement, comme vous êtes à la fois des élus et des élaborateurs de politiques, je voudrais signaler quelques grandes questions qui, à mon avis, méritent votre attention au moment où vous envisagez d'établir des lignes directrices en matière de détermination de la peine et de développer les mesures correctionnelles autres que l'incarcération.

Mes objectifs étant établis, je vais commencer. Il importe de noter, et peut-être ne s'en rend-on pas suffisamment compte, qu'il y a 10 ans, il n'était absolument pas question de toutes ces modifications envisagées aujourd'hui, je parle des rajustements de la loi, du redéploiement des ressources et de l'évolution du discours politique relatif au système correctionnel. Pendant près de un siècle aux États-Unis, nous nous contentions d'un système assez flou de détermination des peines, lequel s'inspirait du principe que le système correctionnel a pour but la rééducation. Dans ce contexte, on condamne les gens à la prison jusqu'à ce que quelqu'un décide qu'ils peuvent réintégrer la société et puis on les laisse sortir.

Or, aux environs de 1976, nous avons décidé, aux États-Unis, de serrer la vis au crime. Animés par la colère et la peur, nous nous sommes tournés vers nos politiciens et nous leur avons dit en somme quoi faire. Nous leur avons dit que nous voulions incarcérer plus de gens pendant de plus longues périodes. Du point de vue assez étroit des politiciens, cela voulait dire deux choses. D'une part, il faut modifier les lois en matière de détermination des peines et affecter plus d'argent au système correctionnel, et c'est de toute évidence ce qu'ils ont fait. C'est au Maine que cela a commencé, soit l'État où j'irai ce soir afin de travailler avec le comité législatif pendant les deux prochaines journées pour révoquer la décision que cet État a prise il y a dix ans. Le Maine s'est en effet rendu compte que sa décision de 1976 d'abolir la libération conditionnelle en échange d'un système précis de détermination de la peine ne l'a pas aussi bien servi qu'il l'aurait cru.

Même si les États ne suivent pas toujours l'exemple de la Nouvelle-Angleterre et du Maine en particulier, dans ce cas-ci ils l'ont fait. En effet, 30 États environ ont modifié leur loi sur la détermination de la peine et sont passés d'un régime fondé sur la réhabilitation à un régime plus structuré, fondé davantage sur l'incarcération et composé d'un mélange obscur d'imposition de peine et de protection du public.

Si l'on discerne le changement et qu'on reconnaisse qu'il provient d'une décision politique, de même que si l'on reconnait que les prisons ne poussent pas comme des champignons, que le gouvernement décide de les construire, et que nul n'est condamné à la prison plutôt qu'à une libération conditionnelle, à moins que la loi de l'exige, ou que l'action politique y conduit. . . eh bien,

[*Text*]

suggests to me we have a problem of politics and in the way politicians are doing their business, as much as we have a problem of corrections and criminal justice in the theory sense.

Lest I sound crude or perhaps superficial, permit me to offer a definition of "politics". It is more than just getting elected, staying elected, campaigns and all that—you know this better than I do. But to the extent that we are more thoughtful about it, it focuses on two things. First, it is really up to politicians to translate into laws what is on a community's mind in terms of values. Secondly, how the public is going to spend its money. . . that is basically it.

The dilemmas we face in corrections really come to the fore around value decisions, and I mean rehabilitation, punishment, public protection, and how we are going to drive the law to serve what mix of those values. Secondly, the question of money has also radically changed. How much money are we going to pump into the criminal justice and correction system?

At the level of the states in the United States, appropriations for corrections have increased at a faster rate that any other area of state government for the last four years. That is a different problem than the rhetoric of public protection or treatment, or whether you are tough or soft on crime. To our state legislators it means that if we build the prison, we do not fix the roads, or we do not build the housing project, or we do not put the money into mental health.

In most cases it is a trade-off, and politicians do not like that choice. If you think about the political activity from the perspective of values, I want to offer a very positive comment based on the limited material I have read about not just your work but some of the work of groups connected with your decision, such as the Sentencing Commission.

I think you have been much more thoughtful and careful about the value questions relating to sentencing in corrections than we have, and I urge you, as key policy-makers, to push that consideration a little further. We have created a trap for ourselves in the States because we put it to referendum: what are you for—punishment, treatment, or public protection?

Everyone is for public protection. That is the easy part, so you pump a lot of money into it. The real fight takes place between punishment and treatment. Once you have decided you are safe, do you want to punish this offender or do you want to treat him or restabilize him?

[*Translation*]

tout cela me fait dire que nous sommes aux prises avec un problème politique et une certaine manière de faire de la politique aussi bien qu'avec un problème de châtiments ou de justice criminelle au sens théorique.

Sous peine de passer pour ignorant voire insignifiant, j'aimerais vous donner ma définition de la «politique». La politique, c'est bien plus que de simplement se faire élire et réélire, de faire des campagnes électorales et j'en passe—vous connaissez cela mieux que moi. A y regarder de plus près cependant, on se rend compte qu'elle vise deux choses. En premier lieu, c'est vraiment aux politiciens qu'il revient de traduire en lois les valeurs auxquelles la collectivité attache de l'importance. En deuxième lieu, de quelle façon l'argent va être dépensé. . . c'est cela fondamentalement.

Les dilemmes auxquels nous faisons face en matière de châtiments ont trait principalement aux décisions sur les valeurs, et je veux parler de la réhabilitation, des peines, de la protection du public et de quelle façon nous allons structuré les lois pour qu'elles servent un dosage déterminé de ces valeurs. En deuxième lieu, la question du financement a changé du tout au tout. Quelle somme affecterons-nous au système correctionnel et à la justice criminelle?

A l'échelon de l'État aux États-Unis, les crédits affectés au système correctionnel se sont accumulés à un rythme plus rapide que tout autre secteur gouvernemental depuis les quatre dernières années. Il s'agit là d'un problème très différent du débat sur la protection du public ou de la question de savoir si l'on est laxiste ou sévère en matière criminelle. Pour les législateurs, cela implique un choix: si l'on construit des prisons, on ne répare pas les routes, on ne construit pas de maisons ou l'on affecte pas de fonds à des projets de santé mentale.

Dans la plupart des cas, il faut faire un choix. Ce que les politiciens n'aiment pas faire. Si l'on pense à l'activité politique du point de vue des valeurs, je veux faire des commentaires très positifs fondés sur les quelques documents que j'ai lus, non seulement les vôtres, mais aussi certains des travaux d'autres groupes liés à votre décision comme la Commission de la détermination de la peine.

Je crois que vous avez été bien plus prudent que nous sur les questions des valeurs liées à la détermination de la peine et je vous conjure, en votre qualité de législateurs, de pousser un peu plus loin cette considération. Nous nous sommes piégés dans les États parce que nous avons soumis la question à un référendum: que préférez-vous? La punition, la réhabilitation ou la protection du public?

Tous sont en faveur de la protection du public. C'est la solution la plus facile; on a qu'à y injecter beaucoup d'argent. La véritable bataille se déroule entre la punition et la réhabilitation. Une fois que l'on a décidé que la protection est assurée, peut-on punir le contrevenant ou veut-on le réadapter?

[*Texte*]

The rhetoric in our states is very charged around that issue, and it is a classic political split between liberals and conservatives.

• 1025

I think if we are going to engage in good politics we have to broaden the base of that discussion and you are very close to doing that around here. I do not know if it is by design but the punishment is not as clearly focused, at least in the policy suggestions, as it is in the United States, and that is a smart strategy. It is good politics and I think it is careful, thoughtful, public policy.

You talk about offender accountability and in fact this document recommends that you focus on offender accountability—and I quote—"rather than punishment". You talk about maintaining a just, peaceful, safe society. It is a whole lot easier to bring people together around that than a referendum on punishment versus treatment. We have created that trap for ourselves in the United States.

It is not just language; it suggests a definition of the value base around which you can get people to buy into the programs that Hoelter was talking about without the divisiveness.

You talk about "denunciation of blameworthy behaviour" rather than "punishment". You talk about "redress", which to me is not "vengeance". Neither one of those is vengeance. It basically says: in certain cases punishment to us means that we are going to clearly call the offender on something and we are going to demand that person to pay back the community, to make the community or the victim whole. This is very different from the old concept of vengeance and getting even.

What this sentencing reform document suggests to me is that if you pursue sentencing guidelines, make the discussion of purpose your first approach, decide what business you want your sentencing policy to be in. At the federal level in the United States the Sentencing Guidelines Commission refused to take on that issue because they could not develop the political context in which they could have the discussion.

The State of New York in their sentencing guidelines effort failed for exactly the same reason. State after state, when they move toward sentencing guidelines, rushes to the technical work of creating formulas and they create a funny conversation about pointing to whom we are going to keep in and whom we are going to let out, and there is a much more important discussion that needs to take place first. I urge you to take that challenge on carefully and to recognize that it gives you an opportunity as politicians to broaden the base of discussion and to create some room in which you can operate in a reasonable and in an effective manner.

[*Traduction*]

Le débat dans les États est très chargé émotivement sur cette question et l'on retrouve la division classique entre libéraux et conservateurs.

Il faut élargir le débat et j'estime que vous êtes très près d'y parvenir au Canada. Je ne sais pas si c'était intentionnel, mais il est clair que vous n'attachez pas autant d'importance à la peine, à tout le moins dans les propositions de politiques, que nous ne le faisons aux États-Unis, et je crois que c'est une excellente stratégie. C'est faire de la bonne politique et je crois que c'est une politique d'intérêt public prudente.

Vous parlez de responsabilité du contrevenant et, en fait, ce document recommande que l'on mette l'accent sur la responsabilité du contrevenant plutôt que sur la peine. Vous parlez du maintien d'une société sûre, pacifique et juste. Il est bien plus facile de rallier les gens sur ce thème que de faire un référendum sur la peine par rapport à la réadaptation. Nous nous sommes piégés nous-mêmes avec ce référendum aux États-Unis.

Ce n'est pas seulement une question de langage; il en ressort une définition de la base des valeurs par laquelle amener les gens à accepter les programmes dont parlait Hoelter, sans le facteur de division.

Vous parlez de «dénonciation d'un comportement condamnable» et non de la «peine». Vous parlez de «réparation» et non de «vengeance». Ni l'un ni l'autre ne constitue de la vengeance. Ce que l'on dit essentiellement c'est que, dans certains cas, la peine signifie pour nous que nous allons demander clairement au contrevenant de faire quelque chose: qu'il paie sa dette à la collectivité, qu'il répare le dommage qu'il a causé à la collectivité ou à la victime. C'est très différent de l'ancienne notion de vengeance, du oeil pour oeil.

Il ressort de ce document sur la réforme de la détermination de la peine, d'après moi, que, dans l'établissement de directives sur la détermination de la peine, il faut d'abord discuter des objectifs pour ensuite s'entendre sur la teneur de la politique de détermination. À l'échelon fédéral, aux États-Unis, la Sentencing Guidelines Commission a refusé de régler cette question parce qu'elle ne pouvait pas créer le contexte politique dans lequel la discussion aurait pu avoir lieu.

L'État de New York a également échoué dans ses efforts d'établissement de directives sur la détermination de la peine pour la même raison. État après État, lorsqu'il s'agit de mettre au point des directives sur la détermination de la peine, s'empresse de créer des formules et de discuter des détails des peines sans prendre le temps de discuter des objectifs. Je vous encourage à ne pas prendre ce défi à la légère et à reconnaître qu'il vous donne l'occasion en qualité de politiciens d'élargir le débat et de créer une marge de manoeuvre qui vous permettra d'agir d'une façon raisonnablement efficace.

[*Text*]

In addition to that, beyond the role of politics, it also moves beyond the question of values to the question of cost. You have been elected to guard and determine the allocation of public resources in a sense. At least in the United States, we have done a woefully poor job on that. We treat corrections as a bottomless well. It is like on the international level, the good defence system at any cost. We have forgotten to realize that we are suddenly in a situation where it costs far more to keep somebody in Attica for a year than it does to send somebody to Harvard for a year. If you think about that, in a civil society, that does not make a whole lot of sense.

However, when one does begin to think about it, a very clear picture starts to emerge. This builds on what Herb was saying. If you think of the corrections system almost as a pie with four or five slices, consider one slice as prison and one slice as probation and one slice as parole and one slice as jail. There ought to be a logic on how we slice the pie. Yet, in the United States, the more we look at the pieces, a whole lot of the people who are in prison at a cost of *x* a year, look an awful lot like a whole lot of the people who are on parole at a cost of *x* minus something per year. Very frequently that is $10,000 to $15,000 per person per year.

• 1030

In the United States, men and women on the street do not know that. They have not thought about it, because professionals and policy-makers have not created the picture. I think you face an opportunity in your policy initiatives to create that picture in a manner that allows for reasonable choices. And I think using cost and the economic focus as a key piece of the decision is a very rational way to go. If we use the expensive piece to protect the public—and that makes sense to everybody—after that, what are we doing? If we are just punishing the person and we agree he or she can be punished safely in the community, then is our goal punishment or treatment; and how much do these cost? If it is punishment, maybe we want a residential restitution centre. If it is treatment, maybe we want a drug program. In some cases maybe we want both. But rarely do we decide up front; and even more often we fail to build that into the public policy framework—the sentencing law or the appropriation decision that supports corrections.

I would suggest that you who are in the business of reassessing the range of options available, if you want a broad political base, should think about cost as one

[*Translation*]

En outre, au-delà de la politique, et outre la question des valeurs, se pose la question du coût. Vous avez été élus en un sens pour déterminer l'affectation des ressources publiques et veiller sur elles. Aux États-Unis, à tout le moins, nous avons lamentablement failli à la tâche en ce domaine. Nous traitons les châtiments comme un puits sans fond. À l'instar de la défense internationale, on vise à obtenir la meilleure qui soit à n'importe quel prix. Nous avons oublié que nous sommes soudainement dans une situation où il en coûte bien plus cher d'entretenir quelqu'un dans Attica toute une année qu'il n'en coûte d'envoyer quelqu'un à Harvard pour la même période. Quand on y pense, dans une société civilisée, cela n'a aucun sens.

Toutefois, quand on y pense vraiment, on commence à dicerner une image bien plus claire. Cela se fonde sur ce que Herb a dit. Imaginez le système correctionnel comme une tarte de quatre ou cinq pointes dont l'une est représentée par la prison, une deuxième par la probation, une troisième par la libération conditionnelle et une autre par le pénitencier. Il devrait y avoir une logique qui présiderait à la division de la tarte. Pourtant, aux États-Unis, plus on considère les différentes pointes, plus on se rend compte qu'il n'y a guère de différence entre les nombreux contrevenants qui sont en prison à un coût de *x* par année et ceux qui sont en libération conditionnelle à un coût de *x* par année. Très fréquemment, on évalue ce coût entre 10,000$ et 15,000$ par personne par an.

Aux États-Unis, l'homme de la rue n'est pas au courant de cette situation. Il n'y a pas songé parce que les professionnels et les décideurs ne les lui on pas expliquée. Pour votre part, je crois que vous avez la chance de pouvoir la décrire, je pense d'ailleurs que les coûts et le facteur économique constituent l'un des principaux facteurs dont il faut tenir compte et que cette façon de procéder est très rationnelle. Si nous avons recours à la solution coûteuse pour protéger le public—et cela, tout le monde le comprend—que faisons-nous ensuite? Si nous voulons simplement punir les personnes et que nous sommes d'accord pour dire qu'elle peut l'être de façon sécuritaire au sein de la collectivité, notre objectif est-il alors le châtiment ou le traitement de cette personne et combien coûte chacune de ces solutions? Si nous optons pour le châtiment, peut-être désirerons-nous créer un centre résidentiel de dédommagement. Si nous choisissons la voie du traitement, un programme à l'intention des drogués sera peut-être nécessaire. Dans certains cas, il faudra songer à ces deux types de ressources. Il est toutefois rare que nous prenions ces décisions dès le début; le plus souvent, nous n'en tenons même pas compte lors de l'élaboration des politiques—c'est-à-dire lors de la préparation des règles de détermination des peines ou de la prise des décisions voulues afin d'appuyer les mesures correctionnelles.

À vous, qui êtes en train de réévaluer l'éventail des options possibles, je suggèrerais de considérer les coûts comme l'un des principaux facteurs à examiner et de

[*Texte*]

driving factor, basing the decision on that link between purpose and cost.

That leads to my next point, this notion of a range of sanctions. I think the discussion in the States. . . and here I do recognize my limits as an outsider. In my review of this document and my limited review of your Sentencing Commission's work, I think there is a bit of a trap in it. It has to do with the fact that to me, rational sentencing policy that is designed to structure a value system and control that money ought to do more than just decide who goes to prison and who does not—what we have come to know in the United States as the "in-out" decision. Too many sentencing guideline systems just force the discussion towards prison and the use of prisons. That works against my concept of a corrections resources pie.

In the United States, 65% of offenders are on probation. Yet we have changed laws that deal only with the prison piece. I think we need to decide not just how we allocate prison but how we allocate corrections resources. The minute that discussion starts to emerge, I think we get to the point Herb mentioned, that we do not have enough clearly defined options. Although there are political fads around electronic surveillance and house arrest and shock incarceration, the important suggestion behind those is that it is possible to create a range of options or strategies that serve a narrow purpose and may have varying costs and to line those up so the sentencing policy creates the structure to use all of them in the most appropriate way.

I think the sentencing commissions, yours as well as too many of ours, have focused too narrowly on how we use prison, rather than on what total package of resources we need. And in that package there are limited numbers of options: institutions on one end, perhaps fines at the other extreme, and in between seven or eight what we call "middle-range options" that have a primary objective of either punishment in the sense of restitution or treatment in the sense of responding to real needs in a hard-nosed, pragmatic way, in a manner that increases the chances that those offenders are going to make it when they get out: restitution, community service, maybe house arrest, intensive supervision, alcohol treatment, drug treatment, and mental health treatment. The list is not a whole lot longer than that; and it is relatively easy to structure a range of programs to respond to it.

[*Traduction*]

fonder votre décision sur le lien qui existe entre les objectifs et les coûts si vous voulez bénéficier d'un appui politique.

Ceci m'amène au prochain point dont je veux vous entretenir, soit cette notion de l'éventail des peines. Je crois que les discussions aux États-Unis. . . et ici je reconnais mes limites en tant qu'étranger. Après avoir passé en revue ce document et avoir rapidement examiné les travaux de la Commission sur la détermination de la peine, je crois qu'il y a un piège qu'il faut s'efforcer d'éviter. En effet, selon moi, une politique rationnelle de détermination de la peine conçue afin de structurer un système de valeurs et de contrôler l'argent qu'on y consacre ne doit pas se contenter de décider qui va en prison et qui n'y va pas. Ce que l'on appelle maintenant aux États-Unis les «in-out décision». Un trop grand nombre de directives en matière de détermination de la peine nous force à n'envisager qu'un emprisonnement et l'utilisation des prisons. Cela va à l'encontre de l'idée que je me fais de l'ensemble des ressources correctionnelles dont on dispose.

Aux États-Unis, 65 p. 100 des délinquants sont en probation. Pourtant, nous avons changé des lois qui traitent seulement de l'emprisonnement. Je crois que nous devons décider non seulement comment nous allons utiliser les prisons, mais aussi comment utiliser l'ensemble des ressources en matière correctionnelle. Cependant, dès que nous commençons à discuter de ces aspects, nous nous rendons compte que nous ne disposons pas de suffisamment d'options clairement définies comme l'a mentionné Herb. La surveillance électronique, l'assignation à résidence et l'incarcération «choc» suscitent des engouements politiques, mais la suggestion importante qui se profile derrière ces solutions et qu'il est possible d'établir une gammes d'options ou de stratégies pour des objectifs précis et à divers coûts, et de les regrouper de manière à ce que la politique de détermination de la peine crée la structure voulue pour les utiliser toutes de la façon la plus appropriée.

Je crois que les commissions sur la détermination de la peine—les vôtres comme un trop grand nombre des nôtres—se sont trop limitées à l'étude de la gestion des prisons plutôt qu'à l'examen de l'ensemble des ressources dont on a besoin. Ces ressources comprennent d'ailleurs un nombre limité d'options: d'un côté les institutions, de l'autre, peut-être les amendes, et entre les deux de 7 à 8 autres solutions qu'on appelle «options intermédiaires». Celles-ci visent principalement l'imposition de peines au sens du dédommagement des victimes ou le traitement des contrevenants, cette dernière solution permettant de répondre à leurs besoins réels de façon pragmatique et brutale de manière à augmenter leurs chances de se tirer de ce mauvais pas «dédommagement, service communautaire, peut-être assignation à résidence, supervision intensive, traitement des alcooliques, traitement des drogués, et traitement des malades mentaux». Il n'y a pas d'autres éléments à ajouter à cette liste et il est relativement facile de structurer un train de programmes afin de combler ces besoins.

[*Text*]

• 1035

Building on the notion of distinguishing punishment from treatment, there is a myth in the United States that the minute you begin to talk about offender needs, you are soft on crime, liberal and do not care about public protection or punishment. Why do those have to be irreconcilable concepts? Why can one not be sensitive to both?

When we get more sophisticated in the analysis of our system in the United States, in terms of who is in there, two or three striking lessons come to us. Firstly, 60%, 70% or 75% of the people locked up in our country have chronic problems with alcohol and substance abuse. Why is it liberal to try to do something about it and be more responsive to the problem of crime and justice rather than just social welfare?

Ten years ago in the United States we began a movement of deinstitutionalization in mental health. We backed people out of the mental hospitals and into the community. The rest of that story, as Paul Harvey would say, has not yet been told. We did not put them in the community; we put them in the jails. We just moved them over. When we look closely at the data in terms of prisons, 30%, 35% or 40% of the people do not need counsellors; they are chronically mentally ill.

Whether you want to talk abpout effective crime prevention, effective punishment or effective treatment, a rational sentencing policy would suggest that you do something about it. A rational sentencing policy would suggest that the needs of alcohol abuse, substance abuse and mental health are more sensibly and effectively met in a community-based setting than in some 1,000-bed prison in the business of housing people.

I think any politician in the United States or Canada can make a speech on that subject and get elected if we are careful, thoughtful, advance the discussion towards rational public policy and build a much broader base and coalition in the process.

Mr. Jepson: Do you have any of those speeches handy?

Mr. Corrigan: I would love to write one for you.

Finally—I really mean finally this time—I think a recommendation in this document from your sentencing commission is of critical importance. I think to some degree in Canada you may have a little more room for movement in terms of your calls for election versus a fixed term as in the United States, but I do not think politicians like long-term problems because they suggest that you cannot solve them. Who gets elected for solving the prison crowding problem?

[*Translation*]

Au sujet de la distinction à faire entre châtiment et traitement, on croit faussement aux États-Unis que le fait de parler des besoins des délinquants est un signe de molesse, de libéralité et d'insouciance en ce qui concerne la protection du public ou les peines à imposer aux coupables. Pourquoi ces concepts devraient-ils être irréconciliables? Pourquoi ne pourrait-on pas tenir compte de ces deux aspects?

Lorsqu'on approfondit l'analyse du système en place aux États-Unis, particulièrement en ce qui touche aux x personnes emprisonnées, deux ou trois faits nous sautent aux yeux. Premièrement, 60, 70 ou 75 p. 100 des personnes emprisonnées dans notre pays éprouvent des problèmes chroniques d'alcoolisme ou de toxicomanie. Pourquoi est-ce faire preuve de libéralité que d'essayer de faire quelque chose pour changer cette situation et de mieux réagir au problème du crime et de la justice plutôt que de se préoccuper de bien-être social seulement?

Il y a dix ans, nous avons entrepris aux États-Unis la désinstitutionnalisation des malades mentaux. Ces derniers ont ainsi pu quitter les hôpitaux psychiatriques et réintégrer la collectivité. Comme dirait Paul Harvey, on ne connaît pas encore le fin mot de cette histoire. En effet, nous n'avons pas réinséré ces malades au sein de la collectivité, nous ne les avons que transférés dans les prisons. Lorsqu'on examine attentivement les données sur les prisons, on s'aperçoit que 30, 35 ou 40 p. 100 de ceux qui s'y trouvent n'ont pas besoin de conseillers. Ce sont des malades mentaux chroniques.

Qu'il s'agisse de mieux prévenir le crime, punir les contrevenants ou traiter ceux-ci, il demeure qu'une politique rationnelle de détermination des peines se devrait de chercher à régler cette question. Elle pourrait ainsi suggérer qu'il est plus facile et logique de tenter de répondre aux x besoins des alcooliques, drogués et malades mentaux dans un milieu communautaire que dans une prison de quelque mille lits qui vise principalement à héberger des gens.

Je crois que tout politicien américain ou canadien peut faire un discours à ce sujet et se faire élire s'il fait preuve de prudence et de sérieux, et s'il sait situer le débat au niveau de la rationalité de la politique publique tout en cherchant à s'attirer des appuis plus nombreux au cours du processus.

M. Jepson: Avez-vous l'un de ces discours sous la main?

M. Corrigan: Je serais heureux de vous en rédiger un.

Pour terminer—et j'en ai vraiment l'intention ici—je crois que l'une des recommandations de ce document de votre Commission sur la détermination de la peine revêt une importance cruciale. Selon moi, en raison du système électoral canadien, vous pouvez dans une certaine mesure bénéficier d'un peu plus de liberté par rapport au mandat fixe qui existe aux États-Unis, mais je crois de toutes façons que les politiciens n'aiment pas les problèmes à long terme parce que ceux-ci laissent croire qu'on ne peut

[*Texte*]

Translate that a little more clearly and it means you spent too much money and let a whole lot of dangerous people out. I do not think it is in the context of politics. It is difficult to deal with. I wish I could say there is an easy, quick answer to this problem, but we are reversing about 100 years of practice and it is a very complex set of issues. It is going to take time to solve it. It does not help you to show your constituents results in the period of a year or year and a half.

I would urge policy-makers to offload a bit of that problem without ducking it. I think there is a need in most jurisdictions for a body squarely in the business and well funded to keep looking at the numbers, to monitor the system and report back to the policy-makers, the elected officials. Then the notion of a permanent sentencing commission says that we are not absolutely sure that what we are doing is the perfect solution, but we are going to find out and, if we are wrong, we will make adjustments along the way by reporting back to the policy-makers. It translates into getting better information in response to the questions you and your constituents raise. Reporting back on the impact, in terms of public protection or treatment or punishment of any new strategies pursued, and also being kind of resilient to change. If we have more of a drug problem today than we did 10 years ago, or if we have an AIDS problem today, we are going to have another problem in 10 years that the sentencing system may not accommodate. So it seems to me that, when there is so much flux and change, there is a value in a permanent commission—one step removed from the cutting edge of politics—to address those issues.

• 1040

I hope in simply highlighting some of these issues it has given you something to think about. In most cases—Herb does this too—we come in and we talk to people and then, like *The Midnight Cowboy*, we get on the plane and go someplace else. I recognize the danger in doing that. We have left some materials behind, but if we can help in drafting that speech, or in looking at materials, or in broadening that political or technical context for you, we stand ready to do that in any way we can. I thank you for your time.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Corrigan, for your excellent presentation. I think these are two of the most insightful presentations we have heard so far in our deliberations.

[*Traduction*]

jamais en venir à bout. Qui se fait élire afin de résoudre le problème du surpeuplement des prisons?

Pour parler plus clairement, disons que l'on consacre toujours beaucoup trop d'argent à cette cause et qu'on laisse toujours beaucoup trop de personnes dangereuses en liberté. Je ne crois pas que ce dossier devrait être confié à des politiciens parce qu'il est difficile pour eux de régler ces questions. J'aimerais bien pouvoir dire qu'il existe une solution facile et rapide, mais nous essayons de changer des méthodes qui datent de 100 ans et qui sont très complexes. Il nous faudra beaucoup de temps pour résoudre ce problème. Il vous est donc difficile de montrer à vos électeurs les résultats obtenus au cours d'une période d'un an ou d'un an et demi.

J'inciterais donc fortement les décideurs à se décharger d'une partie de ce problème sans pour autant l'éviter. Je crois en effet qu'il faudrait mettre sur pied dans la plupart des administrations un organisme qui s'occuperait de régler cette question et qui disposerait de fonds suffisants pour exercer une surveillance sur l'ensemble du système et pour faire rapport aux x décideurs, c'est-à-dire les élus. L'idée d'une commission permanente de détermination de la peine indique de plus que nous ne sommes pas absolument certains d'avoir trouvé la solution parfaite, mais que nous allons chercher à la déterminer et que nous apporterons les changements nécessaires en cours de route en faisant rapport aux x décideurs. En fait, il s'agit de mieux répondre à vos questions et à celles de vos électeurs. Cette commission, étant à l'affût des changements, peut faire rapport sur les répercussions des nouvelles stratégies adoptées, pour ce qui est de la protection du public, du traitement ou des peines imposées. Si les problèmes que nous cause la drogue sont aujourd'hui plus aigus qu'il y a 10 ans, ou si le SIDA nous pose un problème actuellement, dans 10 ans nous aurons un autre problème auquel le système de détermination des peines ne pourra peut-être pas répondre. Lorsqu'il y a autant de changements, il nous semble valable qu'une commission permanente, à l'écart des aléas de la politique, puisse traiter de ces questions.

J'espère qu'en soulignant tout simplement certaines de ces questions, j'ai pu vous donner quelques matières à réflexion. La plupart du temps, et c'est également le cas de Herb, nous venons parler de ces questions et, comme le héros de *Midnight cowboy*, nous reprenons l'avion pour aller ailleurs. Je sais que ce n'est pas l'idéal. Nous vous laissons des documents, mais si nous pouvons vous aider à rédiger ce discours, à examiner les documents, ou à élargir pour vous ce contexte politique ou technique, nous sommes prêts à le faire de quelque manière que ce soit. Je vous remercie pour le temps que vous m'avez accordé.

Le président: Je vous remercie beaucoup, monsieur Corrigan, pour votre excellent exposé. Je pense qu'il s'agit de deux des exposés les plus instructifs que nous ayons eu l'occasion d'entendre.

[*Text*]

We do have a fairly short period of time with you before you have to leave for the airport, so we will go to questioning, beginning with Mr. Jepson.

Mr. Hoelter: We have a good half hour, I think.

Mr. Jepson: This certainly has been provocative, stimulating. I see politicians have about the same standing in the States as they do in Canada—about three rungs below a used-car salesman.

You have made some interesting points here. I would suggest that our court system has a stronger emphasis on fairness, as opposed to justice. I know that this is an old theme song that my colleagues have to put up with when we have different witnesses here, but I hope they will bear with me. When you have a system that is based on fairness, you focus on the rights of the accused and the right to this and the right to that; whereas when you talk about justice, you focus on responsibility and accountability. I would be interested in one of you or both of you speaking on that subject.

You gave me so many things to want to take a run at in our discussion. You brought up the mentally ill when you talked about responsibility and accountability. If you were to go by what defence lawyers say, three-quarters of their clients are mentally ill and not responsible for their actions, that they are a product of their environment and therefore they have come from very difficult circumstances, that they were abused as children, or they came from a poor background. There are racial implications and so on. Therefore, they are not responsible for their actions. If we continue along that theme. . . There is a real focus on rehabilitation, which we all agree is very important, but when we talk about the justice system, punishment almost seems to be forgotten. Punishment is a dirty word.

We talked about the emphasis of the rights of the victims, but what about the protection and responsibility to society as a whole? I will start off with that and then I will—

The Chairman: I think you may finish with that, too, Mr. Jepson, because we have only a short period of time and there are a number of questions there. Gentlemen, who would like to begin?

Mr. Hoelter: I would like to take on the issue of accountability because that has been a thorn in my side for a long time. We want the same thing from offenders. We want accountability. When we look at what type of accountability our prison system gets, you find that we have been short-shrifted. The only responsibility an inmate has in our system these days is to get up in the morning and to go to bed at night. They watch re-runs of cartoons during the day. Our prison system engenders no responsibility. All we are doing is putting the people there. We are trying, through our efforts, to make the

[*Translation*]

Comme vous devrez vous rendre à l'aéroport sous peu, nous passerons tout de suite à la période des questions, en commençant par M. Jepson.

M. Hoelter: Je pense qu'il nous reste encore une bonne demi-heure.

M. Jepson: Ce débat a certainement été stimulant. Je vois que les politiciens canadiens ont à peu près la même réputation que ceux des États-Unis, à savoir qu'ils se situent à environ trois échelons sous celui des vendeurs de voitures usagées.

Vous avez exposé certains points très intéressants. Je dirais que notre système judiciaire met davantage l'accent sur l'équité, par opposition à la justice. Je sais que c'est une vieille rengaine que mes collègues doivent souvent entendre lorsque nous accueillons différents témoins, mais j'espère qu'ils me supporteront patiemment. Lorsqu'un système est fondé sur l'équité, il faut s'attarder aux droits de l'accusé, aux droits de ceci et de cela; par contre, lorsqu'on parle de justice, on insiste surtout sur la responsabilité. J'aimerais que vous abordiez tous les deux ce sujet, ou qu'un de vous deux le fasse.

Vous avez soulevé de nombreuses questions que j'aimerais aborder. Vous avez par exemple fait mention des handicapés mentaux lorsque vous avez parlé de responsabilité. S'il fallait croire les avocats de la défense, le trois quarts de leurs clients sont des malades mentaux, ne sont pas responsables de leurs actes, sont le produit de leur environnement, ont par conséquent été placés dans des situations extrêmement difficiles, ont subi de mauvais traitements lorsqu'ils étaient enfants, ou encore sont issus d'un milieu très pauvre. Sans parler des insinuations raciales, etc. Par conséquent, ils ne seraient pas responsables de leurs actes. Si nous poursuivons sur ce thème. . . On met véritablement l'accent sur la rééducation qui, de l'avis de tous, est très importante, mais lorsque nous parlons du système judiciaire, on semble presque oublier l'aspect punitif. Le châtiment est un vilain mot.

Nous insistons sur les droits des victimes, mais que dire de la protection de la société dans son ensemble et de notre responsabilité à cet égard? J'aborderai d'abord cette question et, par la suite. . .

Le président: Je pense que vous devrez également vous arrêter là, monsieur Jepson, parce que nous avons très peu de temps et qu'on voudrait poser un certain nombre de questions. Messieurs, qui voudrait commencer?

M. Hoelter: J'aimerais aborder la question de la responsabilité parce que c'est un sujet qui me préoccupe depuis longtemps. Nous souhaitons que les contrevenants prennent leurs responsabilités. Si nous examinons la question de responsabilité dans notre système carcéral, nous constatons qu'elle a été escamotée. De nos jours, la seule responsabilité des détenus consiste à se lever le matin et à aller au lit le soir. Durant la journée, ils regardent des reprises de dessins animés. Ils n'ont aucune responsabilité à assumer dans notre système carcéral. Nous ne faisons que parquer des personnes dans des

[*Texte*]

person accountable to the community, to the victim. I have done more for victim restitution through our alternatives than our prison system can ever put together in terms of repaying victims. I think we are not trying to avoid punishment. I think what we are trying to do is say there are many ways to get punishment. We do not always need the biggest stick that we have.

• 1045

Mark talked about a question of resources. In the state of California, which has been one of the states most in favour of law and order in our system for the past 10 years, they are projecting that by 1990 they will be spending more on prisons than on public education. We will be paying more to put people away than to educate our children.

Both of us said similar things. It is a question of values. Is that how we want to spend the limited resources or the good resources we have? If that is your choice, then so be it, but I do not think the public, if they realize what they are getting. . . We know it is a failing system. We know that two out of three people we put in will come back. We know that. We are putting a lot of money into a system that may give us some different types of punishment and some severe punishment, but is it worth the long-term costs?

Mr. Corrigan: Mr. Chairman, let me respond to the notion in a narrow level of your example of the defence attorney arguing the case of the person with the mental health problem. Herb runs into this all the time. I think it is possible to dissect that on a case-by-case basis and on a policy basis and think about what is happening there.

I think the threshold question, the one we do not debate on, is public protection. If that person is a threat to the physical safety of the community, then a level of control, which may be incarceration or very heavy accountability of that person's time, is required. But that is only a piece of the decision, because then what?

We still have two demands coming out of what you were saying. One is the punishment, but that person still may be stealing or involved in minor assaults, and ought to pay back the community. Then there is the defence attorney's argument: but you have to understand the mentally ill. So what are you going to do? Are you going to put them in prison? There are no mental health services there, for the most part. Are you going to put them on probation with a caseload of 150? There are probably no mental health services there.

[*Traduction*]

prisons. Nous nous efforçons de rendre une personne responsable envers la collectivité, envers la victime. J'ai fait plus pour indemniser les victimes, grâce à nos solutions de rechange, que le système carcéral n'a jamais pu faire à cet égard. Je ne pense pas que nous essayions d'empêcher toute mesure punitive. Nous disons plutôt que le châtiment peut prendre de nombreuses formes. Nous n'avons pas toujours besoin des mesures les plus sévères dont nous disposons.

Mark a parlé de la question des ressources. En Californie, l'un des états où on a le plus insisté en faveur de l'ordre public au cours des dix dernières années, on prévoit que dès 1990, les dépenses pour les prisons seront plus élevées que celles du système d'éducation. Nous paierons d'avantage pour incarcérer des gens que pour éduquer nos enfants.

Nous avons tous deux dit des choses semblables. C'est une question de valeurs. Est-ce ainsi que nous souhaitons dépenser le peu de ressources ou les bonnes ressources que nous avons? Si c'est votre choix, qu'il en soit ainsi; mais je ne pense pas que la population, lorsqu'elle se rendra compte de ce qu'elle obtient. . . Nous savons que le système est insatisfaisant. Nous savons que deux sur trois des personnes incarcérées reviendront. Nous investissons énormément dans un système qui nous donnera peut-être différents types de châtiments, dont certains très sévères, mais est-ce valable à long terme?

M. Corrigan: Monsieur le président, permettez-moi de relever, d'un certain point de vue, l'exemple que vous avez présenté au sujet de l'avocat de la défense qui allègue que son client a des problèmes de santé mentale. Herb doit y faire face constamment. Je pense qu'il faut envisager chaque cas individuellement, en se fondant bien sûr sur une politique, et réfléchir à l'essence même de cette question.

Au fond, je pense que la question fondamentale, dont nous ne discutons pas, est celle de la protection de la population. Si une personne représente une menace pour la sécurité de la collectivité, il est nécessaire de la soumettre à un certain contrôle, au moyen de l'incarcération ou en obligeant cette personne à rendre un compte minutieux de son temps. Mais cela n'est qu'une partie de la décision; que faut-il faire ensuite?

Deux aspects doivent encore être pris en considération. L'un est le châtiment, parce que si cette personne a volé ou si elle est responsable de voies de fait mineures, elle doit indemniser la collectivité. Il y a aussi l'argument de l'avocat de la défense qui demande de comprendre le malade mental. Donc, que ferez-vous? Allez-vous mettre cette personne en prison? Il n'y a pas de services pour les malades mentaux dans la plupart des prisons. Allez-vous les placer en liberté surveillée, lorsque les agents provinciaux ont déjà 150 cas sur les bras? Il n'existe probablement pas de services de santé mentale là non plus.

[*Text*]

What we are arguing in the use of alternatives is this. I think of the example of a residential placement with a very carefully structured program, where that person is splitting his time between hard-nosed, practical mental health services and some either real or symbolic pay-back to the victim. It might be community service; it might be restitution, depending upon the economic system. But what we are learning is that we can be much clearer on purpose and much more rational in structuring the penalty or sanctions so that it is responsive to all three, and the prison versus probation choice does not do that.

Mr. Jepson: I did not hear conclusively—maybe I missed it by arriving a little late—your feelings overall in terms of the parole system. In our visits to some of the prisons and meetings with "lifer" groups, I bounced off them the question of whether or not they found the parole system one of the most depressing factors of the justice system because it was constantly raising and lowering expectations and if, therefore, they saw a lot of inequities. Would they not rather have a determinate sentencing where on judgment day they get, say, ten years or nine years? They know they are going to serve nine years. They structure their life from that period of time for that day when they re-enter society. To my surprise, they generally agreed in principle that they would prefer that.

The other side of that, where society is clearly being served, is that it gives society a clear message. When they hear or read in the papers that Joe Blow got 10 years for manslaughter, they know he is going to serve 10 years. With today's parole system, you would say, gee, he got 15 years; that is good, but he is eligible for parole in five and, actually, a review of parole and some other breaks at one-sixth of his sentence.

Mr. Corrigan: With all due respect to that position and also to the extraordinary work of the Canadian Sentencing Commission, I think there is a need to be more precise and clear in thinking about that issue.

• 1050

You can think about parole from two perspectives—parole as the process of deciding when a person gets out. I concur with your decision that if the primary purpose of prison is public protection rather than rehabilitation, you ought to be able to put them there for a particular point of time and then let them out.

Historically and conceptually, parole has another major purpose and that is post-release supervision. If we have learned anything, at least in the prison system in the States is, it is awful hard to take a person, let him out the

[*Translation*]

Lorsque nous parlons de solutions de rechange, nous pensons par exemple à un placement en résidence dotée d'un programme structuré avec beaucoup de soins, où cette personne recevrait des services de santé mentale pratiques et sérieux et où elle passerait une autre partie de son temps à indemniser véritablement ou de manière symbolique sa victime. Il pourrait s'agir de services communautaires ou de restitution, selon ce qui est plus opportun. Nous avons constaté que le système de détermination des peines ou des sanctions pourrait être beaucoup plus clair et beaucoup plus logique afin de tenir compte des trois éléments en cause; cela n'est pas possible lorsqu'il faut choisir entre la prison ou la probation.

M. Jepson: Je n'ai pas compris parfaitement, peut-être parce que je suis arrivé légèrement en retard, ce que vous pensez dans l'ensemble du régime de libération conditionnelle. Lors des visites que nous avons effectuées dans les prisons et lors de nos rencontres avec les groupes de condamnés à perpétuité, je leur ai demandé si le régime de libération conditionnelle était l'un des aspects les plus déprimants du système judiciaire, étant donné qu'il crée souvent des attentes qui sont déçues par la suite et si, par conséquent, ce régime leur parait injuste. Ne serait-il pas préférable de savoir de façon définitive, le jour du jugement, que la peine sera de dix ou de neuf ans? Ils sauraient ainsi qu'il leur faut purger neuf ans. Ils pourraient ainsi structurer leur vie jusqu'au jour où ils sauront qu'ils pourront réintégrer la société. À mon grand étonnement, ils ont répondu que, en principe, ils préféreraient cette solution.

D'un autre point de vue, la société saurait également à quoi s'en tenir. Lorsqu'on lirait dans le journal qu'une personne a été condamnée à dix ans d'emprisonnement pour homicide, on saurait que cette personne purgera dix ans. Dans le régime actuel de libération conditionnelle, on se dit qu'il a été condamné à quinze ans, mais qu'il est admissible à la libération conditionnelle dans cinq ans et, en fait, à une révocation de la libération conditionnelle et à d'autres assouplissements lorsqu'il aura purgé un sixième de sa peine.

M. Corrigan: Malgré tout le respect que j'ai pour ce point de vue et pour le travail extraordinaire de la Commission canadienne sur la détermination de la peine, je pense qu'il faut être plus précis et plus clair lorsqu'on aborde cette question.

On peut envisager la libération conditionnelle sous deux angles—comme étant le processus visant à décider du moment où une personne est libérée. Je suis d'accord avec vous pour dire que si l'incarcération a pour objet principal la protection du public et non pas la réadaptation, on doit pouvoir incarcérer une personne pendant un certain temps, puis la libérer.

Sur le plan historique et conceptuel, la libération conditionnelle a un autre objectif principal: la surveillance après la libération. Nous avons appris, du moins dans le système carcéral américain, qu'il est

[*Texte*]

back door of a prison with nothing at all, no support at all, no gradual re-entry, and think he is going to make it. Whether it is the Federal Sentencing Guidelines Commission—and I know some of you had the opportunity to meet with the chairman, Benjamin, Baer in the Federal Parole Commission—or some of the other states. . . In Maine, we threw the baby out with the bath water. They were trying to control the decision on release and, almost accidentally, they gave up post-release supervision at the same time. In other words, tighten your discretion on release, and still maintain a system of post-release supervision.

The Chairman: Can I just ask you quickly whether you think the Sentencing Commission here has come to that balance?

Mr. Corrigan: I am working from the summary report and I do not see sufficient precision on that. The answer to your question is no. I do not see the balance I would like to see. I do not see enough emphasis on the post-release supervision role for parole. Maybe I am not reading it correctly. I sense a sort of abolished parole recommendation there and it troubles me.

Mr. Hoelter: Having represented hundreds of inmates before, many levels of parole boards and seeing the arbitrary application of parole principles, the other aspect of that also is correctional management. I think it is very difficult to run a prison where an inmate has no motivation for being good or for participating in whatever limited programs that are there. I think if one eliminates the possibility of getting credit for doing something like being constructive with your time, I think correctional management also has to be taken into consideration.

Mr. Nicholson: Mr. Corrigan, you said that in 1976, in Maine, they decided they would get tough with crime. Twelve years later they think they have made a mistake. What has happened in those 12 years to make them believe that a mistake has been made?

Mr. Corrigan: Their prison system has become extremely crowded. They have enacted one or two bond issues for construction of new prison space. They are in preliminary stages in terms of being dragged into the federal court system for a lawsuit that says their Maine State Prison represents unconstitutional conditions of confinement. They are faced with incredible tradeoffs on public spending. Having made the system somewhat bigger, they are now facing another investment of $50 million. In other words, they have locked up more people for longer periods of time. Their crime rate has remained stable or gone down.

[*Traduction*]

extrêmement difficile de libérer un détenu sans lui offrir aucun appui, sans lui permettre de réintégrer graduellement la société, tout en pensant qu'il se débrouillera. Qu'il s'agisse de la Federal Sentencing Guidelines Commission—et je sais que certains d'entre vous avez eu l'occasion de rencontrer le président, M. Benjamin Baer, de la Federal Parole Commission—ou certains des autres États. . . Dans le Maine, nous avons jeté le bébé avec l'eau du bain. On tentait de limiter les décisions de libérations et, presque accidentellement, on a abandonné en même temps la surveillance après la libération. Autrement dit, resserrer le pouvoir discrétionnaire sur les libérations tout en conservant un système de surveillance après la libération.

Le président: Puis-je vous demander rapidement si vous estimez que la Commission canadienne sur la détermination de la peine est parvenue à établir cet équilibre?

M. Corrigan: Je m'inspire du rapport sommaire et je ne vois aucune précision suffisante à ce sujet. Je réponds non à votre question. Je n'estime pas qu'on soit parvenu à établir cet équilibre. A mon avis, on n'insiste pas suffisamment sur la surveillance après la libération conditionnelle. Peut-être que je ne lis pas correctement le texte. J'ai l'impression qu'on recommande ici un genre de suppression de la libération conditionnelle et cela me préoccupe.

M. Hoelter: Ayant représenté des centaines de détenus, des commissions de libération conditionnelle à de nombreux niveaux et ayant assisté à l'application arbitraire de principes de libération conditionnelle, j'estime que l'autre aspect de la question concerne la gestion correctionnelle. Je pense qu'il est très difficile de diriger un établissement carcéral lorsqu'un détenu n'est aucunement motivé à respecter les règles ou à participer à quelque programme que ce soit, si limité soit-il. Je pense que si on élimine la possibilité de voir son mérite reconnu si, par exemple, on emploie son temps de façon constructive, j'estime qu'il faut également tenir compte de la gestion correctionnelle.

M. Nicholson: Monsieur Corrigan, vous avez dit qu'en 1976, dans le Maine, on a décidé de punir sévèrement les criminels. Douze ans plus tard, on estime avoir commis une erreur. Qu'est-il advenu au cours de ces douze années pour qu'on estime avoir commis une erreur?

M. Corrigan: Les établissements carcéraux du Maine sont devenus extrêmement surpeuplés. On y a fait une ou deux émissions d'obligations pour construire de nouveaux établissements carcéraux. Le Maine est actuellement amené devant le tribunal fédéral en raison d'une poursuite judiciaire selon laquelle les conditions d'incarcération dans la prison d'État sont inconstitutionnelles. Le Maine doit faire des compromis incroyables en matière de dépenses publiques. Ayant élargi le système, elle doit maintenant effectuer un autre investissement de 50 millions de dollars. Autrement dit, l'État du Maine a emprisonné plus de gens pendant de

[*Text*]

I indicated that in most of the states about 65% of the people under correctional supervision are on probation. It is about 75% in Maine. They started informally to engage in a split. In the absence of parole, judges said: I will sentence you to *x* amount of time in prison and *y* amount of time on probation. The system sort of manipulated its way over into it.

They say if we had parole and community-based supervision, maybe people would not have to serve so much time and we could cut our investment in construction.

Mr. Nicholson: One of the interesting points you made was that the crime rate has remained stable or gone down. It would seem to indicate that there would at least be some evidence that the crackdown has worked.

Mr. Corrigan: Excuse me, I spoke in error on that and I am glad you called me on it. It has remained stable or gone up a little bit.

Mr. Hoelter: Perhaps the most interesting analysis of crime rates and imprisonment rates has been done by a man called Peter Sherman at the Hudson Institute in New York.

• 1055

The Hudson Institute, by the way, is a conservative Brookings.

What he did was he tracked crime rates and incarceration rates for the last 100 years. What he found was that the two have nothing to do with each other, that there are times of high crime rates and high imprisonment, low crime rates and low imprisonment, and the two just have no direct relationship to each other.

Mr. Nicholson: Mr. Hoelter, you talked about working with white collar criminals in the last part of your address. You said the federal camps are ridiculous and do not work for white collar workers. What should we be doing, or what do you do, with white collar criminals, and how is that different from for the general prison population?

Mr. Hoelter: What we have been proposing, and what many judges have been implementing, is a short term of imprisonment, followed by a range of other sanctions. It is not only, by the way, for white collar offenders; it is for many offenders.

What we are saying is that you can deprive them of their liberty for six to twelve months. They have lost all their standing, their status, their money. They have paid their defence attorney more than they ever made in their

[*Translation*]

plus longues périodes. Son taux de criminalité est demeuré stable ou a diminué.

J'ai dit que dans la plupart des États, environ 65 p. 100 de la population sous surveillance correctionnelle est en probation. Ce pourcentage s'élève à environ 75 p. 100 dans le Maine. On a commencé officieusement à faire un partage. En l'absence de libération conditionnelle, les juges ont déclaré: Je vous condamne à *x* nombre d'années de prison et à *y* nombre d'années de probation. On a en quelque sorte manipulé le système.

On a dit que si la libération conditionnelle et la surveillance communautaire existaient, les détenus ne seraient peut-être pas obligés de purger des peines aussi longues et nous pourrions réduire nos frais de construction.

M. Nicholson: Un des points intéressants que vous avez soulevés, c'est que le taux de criminalité est demeuré stable ou a diminué. Cela semblerait indiquer qu'il existe au moins une preuve que les mesures plus sévères ont porté fruit.

M. Corrigan: Pardonnez-moi, j'ai fait erreur à ce sujet et je suis heureux que vous me le fassiez remarquer. Le taux de criminalité est demeuré stable ou a légèrement augmenté.

M. Hoelter: Il est probable que l'analyse la plus intéressante des taux de criminalité et d'incarcération ait été faite par M. Peter Sherman, de l'Institut Hudson de New York.

Soit dit en passant, l'Institut Hudson est comme l'Institut Brookings, mais il est plus conservateur.

Il a recueilli des statistiques sur les taux de criminalité et d'incarcération enregistrés depuis les 100 dernières années. Il a constaté que les deux n'ont rien à voir, qu'il y a des époques où les taux de criminalité et d'incarcération sont élevés, d'autres où les taux de criminalité et d'incarcération sont faibles, et les deux n'ont aucun rapport direct entre eux.

M. Nicholson: Monsieur Hoelter, dans la dernière partie de votre exposé, vous avez dit avoir travaillé avec des criminels «cols blancs». Vous avez dit que les camps fédéraux sont ridicules et ne fonctionnent pas pour ces personnes. Que devrions-nous faire, ou que faites-vous, au sujet des criminels «cols blancs», et comment diffèrent-ils de la population carcérale en général?

M. Hoelter: Ce que nous avons proposé, et que de nombreux juges appliquent, c'est une peine d'emprisonnement brève, suivie d'une gamme d'autres sanctions. Soit dit en passant, cette mesure ne s'applique pas qu'aux contrevenants «cols blancs» mais à de nombreux autres types de contrevenants.

Autrement dit, on peut les priver de leur liberté dans six à douze mois. Ils ont perdu leur prestige, leur statut, leur argent. Ils ont probablement versé à leurs avocats plus d'argent qu'ils n'en ont jamais gagné—ne vous

[*Texte*]

lives, probably—do not ever get into it; it is a difficult system. What we are trying to do is move them into a managed sentence, a staged sentence, where they go for six to twelve months to a federal prison, then move for six to twelve months to what we call community confinement centres, community treatment centres, and then back home. While they are at the community confinement centre they do community service, start a new living, make victim restitution, pay the banks back—whatever it might be. It is all individualized around the nature of the offence.

I just cannot talk enough about how that is what the research says. I wish corrections were a system that drew from theory, that drew from research. But they are not. The research says it is the swiftness of sentence, not the severity, that makes the difference. If you are going to get hit, you go and you can go in. It does not matter whether it is six months or six years. It is the fact that you are going to jail.

We have been pressing in some of our reform efforts to make judges put out fiscal impact statements. When a judge gives a 10-year sentence he should say, I am committing $500,000 of this country's money over the next 10 years to put you in Attica; or, I am committing $400,000 on an eight-year sentence; or whatever it might be. He should make a fiscal impact statement, so that the judge also has to be accountable for the money and for the correctional resources he or she is using.

Mr. Nicholson: Interesting comments.

The Chairman: Just following up on that, you talked about "boot camps". The image we have from *Doonesbury* and other sources is of something of a country-club atmosphere for some of these white collar offenders and ex-politicians who find themselves in difficulty. Is there any truth to that?

Mr. Hoelter: Nobody here would ever pay dues to get into them, I will tell you that. What they are, by and large, are air force bases. They are air force bases. They use the dormitories the soldiers would be sleeping in if they did not need them for a prison. That is what they do.

The reason they get that image is that some of them are in the south. The nicest ones are in the southern part of the country, and for recreation they have tennis courts. That is where the image comes from.

I think the foolishness of it is in the routine the men have to do. There is an incredible amount of talent not doing anything. You have guys who have legitimately done very good things in their lives, and you have ten of them surrounding one lawn-mower. That is their job for the day, to mow the lawn with one lawn-mower, and you have eight or ten guys. You take turns. You read your books. You just hang around. You could channel that

[*Traduction*]

impliquez jamais dans ce système; il est très difficile. Ce que nous tentons de faire, c'est de leur faire subir une peine par étapes, où ils séjournent de six à douze mois dans une prison fédérale, puis six à douze mois dans ce que nous appelons des centres de détention communautaires, des centres de traitement communautaires, après quoi ils sont renvoyés dans la société. Pendant leur séjour au centre de détention communautaire, ils assurent des services communautaires, commencent une nouvelle vie, dédommagent la victime, remboursent les banques ou quoi que ce soit. La peine est personnalisée, selon la nature de l'infraction.

Je ne saurais trop insister sur le fait que c'est ce que prouve la recherche. Je souhaiterais que le système correctionnel s'inspire de la théorie, de la recherche, mais ce n'est pas le cas. La recherche indique que c'est la rapidité de la peine, et non pas sa gravité, qui fait la différence. Si un criminel se fait prendre, il se fait incarcérer. Peu importe si c'est pour six mois ou six ans. Le fait est qu'il est incarcéré.

Dans nos efforts de réforme, nous avons exercé des pressions pour que les juges fassent des déclarations sur les répercussions fiscales. Lorsqu'un juge impose une peine de 10 ans, il devrait dire qu'il consacre des fonds publics de 500,000$ sur les 10 prochaines années pour mettre un criminel à l'ombre, ou 400,000$ s'il s'agit d'une peine de huit ans. Le juge devrait faire une déclaration sur les répercussions fiscales, de sorte qu'il soit également être responsable des fonds et des ressources correctionnels auxquels il recourt.

M. Nicholson: Ces observations sont intéressantes.

Le président: Pour faire suite à cela, vous avez parlé de «camps d'entrainement pour jeunes recrues». D'après l'image que nous en avons de *Doonesbury* et d'autres sources, il y règne plutôt une atmosphère de *country-club* pour certains de ces contrevenants et anciens politiciens qui se trouvent en difficulté. Cet image se rapproche-t-elle de la réalité?

M. Hoelter: Je vous dirai seulement que personne ne paie de cotisation pour y entrer. Il s'agit en somme de bases des Forces aériennes. On se sert des dortoirs dans lesquels les soldats dormiraient s'ils on en avait pas besoin pour s'en servir comme installation carcérale.

La raison pour laquelle ces camps projettent cette image, c'est que certains sont situés dans la partie sud du pays et on y trouve des cours de tennis. De là cette image.

À mon avis, le plus ridicule dans tout cela, c'est la routine à laquelle les hommes sont asujettis. On y trouve un gaspillage incroyable de talents. Il y a des gars qui ont fait des choses très bonnes et très légitimes dans leur vie et on trouve une dizaine de gars entourant une tondeuse. Il s'agit de leur travail pour la journée, tondre le gazon avec une tondeuse, alors qu'il y a huit ou dix gars. On le fait à tour de rôle. On lit des livres, on se promène, on pourrait

[*Text*]

energy and channel those resources. We have many social ills they could be used for.

The Chairman: I would like to ask you, Mr. Hoelter, how your organization is funded.

Mr. Hoelter: In a couple of different ways. We have very little, if any, government money, although we have some very specific contracts for services. We charge fees for the defendants we represent, on a sliding-scale basis. We are able to charge an Ivan Boesky a large sum of money, so we can then do five or ten indigent cases. We are supported by some foundations. We have had up to ten or twelve different foundations fund us at different times for pilot programs and for correctional programs. We get a lot of court-appointed work. The courts will appoint us for $350 to prepare a sentencing report on a defendant. It again costs us more to do that, but because of the white collar work we have been able to generate and the assistance we have been able to provide in that type of case, we are able to keep—

• 1100

The Chairman: Do you and your people appear before the courts, or do you do it through the defence counsel?

Mr. Hoelter: In the sentencing work, it is with the support of the defence attorney. In the parole work and our other aspects, is it independent of any attorney? Defence attorneys treat sentencing the way many physicians treat terminally ill patients. They do not know what to do. They do not want them. Their client is guilty, and they throw up their hands.

The Chairman: Earlier in your remarks, Mr. Hoelter, you seemed to suggest the Sentencing Commission Guidelines, certainly the U.S. federal ones, seemed not to have taken account of the alternatives available to incarceration. Is there anything in a sentencing guideline system, per se, that is inconsistent with the use of alternatives? I am thinking of what little I know about the Minnesota one, which seems to me does deal with alternative systems.

Mr. Hoelter: You know I am ready to strangle to Ken Shoane, the former Head of Corrections in Minnesota, every time I see him, because everybody keeps saying how great the Minnesota sentencing guidelines are, which promulgated many other sentencing commissions and sentencing guidelines.

The key issue in Minnesota, and the reason that the guidelines work in Minnesota, is because they capped their prison population. Fundamentally, they said: we are going to create guidelines, but we are only going to have

[*Translation*]

canaliser cette énergie et ces ressources. On pourrait se servir de ces gens pour tenter de régler de nombreux problèmes sociaux.

Le président: Je voudrais vous demander, monsieur Hoelter, comment votre organisation est financée.

M. Hoelter: De différentes façons. Nous avons très peu de fonds publics, sinon aucun, bien que nous disposions de quelques contrats très précis de services. Nous imposons des honoraires aux accusés que nous représentons, en fonction d'une échelle mobile. Nous pouvons demander à une personne comme Yvan Boesky une grosse somme d'argent, de sorte que nous puissions alors nous occuper de cinq à dix cas de personnes indigentes. Certaines fondations nous apportent une aide financière. Dix ou douze fondations ont financé à différentes périodes des programmes pilotes et des programmes correctionnels. Nous travaillons pour les tribunaux. Ils nous versent 350$ pour préparer une étude de peine sur un accusé. Je le répète, nos coûts sont plus élevés que cela, mais vu le personnel de bureau que cela nous a permis d'engager et l'expérience que nous avons acquise sur ce genre de cas, nous avons réussi à joindre. . .

Le président: Vous présentez-vous vous-même ou votre par l'intermédiaire de l'avocat de la défense?

M. Hoelter: Lorsqu'il s'agit de peine, ce travail relève de l'avocat de la défense. S'il s'agit de libération conditionnelle ou d'autres aspects judiciaire, doit-on en conclure que les procureurs n'interviennent pas? Les avocats de la défense abordent la peine de la même manière que les médecins abordent les patients en phase terminale. Ils ne savent pas trop quoi faire. Ils ne veulent plus avoir affaire à leur client. Celui-ci est coupable et ils abandonnent la partie.

Le président: Un peu plus tôt, monsieur Hoelter, vous avez laissé entendre que les lignes directrices de la Commission sur la détermination de la peine, du moins celles de la Commission fédérale américaine, semblaient ne pas tenir compte des formules qui pourraient remplacer l'incarcération. En soi, y a-t-il contradiction entre l'utilisation de solutions de rechange et l'existence de lignes directrices sur la détermination de la peine? Je songe, par exemple, aux maigres connaissances que j'ai de l'affaire Minnesota, où, à ce qu'il me semble on proposait des solutions non carcérales.

M. Hoelter: Vous savez, chaque fois que je rencontre Ken Shoane, l'ancien directeur des Services correctionnels du Minnesota, j'ai envie de l'étrangler, car tous et chacun sont prêts à vanter l'excellence des lignes directrices sur la détermination de la peine au Minnesota, qui a donné lieu à la création de bien d'autres commissions sur la peine et de biens d'autres lignes directrices sur ce sujet.

Mais le fait à signaler au Minnesota, et la raison de l'efficacité de ces lignes directrices, c'est qu'on y limite la population carcérale. Grosso modo, on s'est dit: nous allons formuler des lignes directrices, et nous allons nous

[*Texte*]

so many people in prison; we are going to have 3,500 in prison; when we get to that number we are going to start reducing the population; if you want to send them in, we are going to let them out the back door.

The disappointment in the federal guidelines in our country—I am very close to it, I worked for two years following those—is they were too ideologically driven to punishment. We have an Attorney General who is about to be indicted. Virtually every social policy he addressed came back to haunt him. He had a pornography commission that just. . .

To give you the most stark example, they had hearings like these, on alternatives. We were all revved up, ready to go. A whole bank of speakers was going to come and talk to the commission about alternatives. The lead speaker that day, the first speaker in the morning, was an assistant attorney general from the Anti Trust Division. He said you should never use alternatives. That was their hearing on alternatives.

Mark is more eloquent that I about how they did it. They immediately went to a kind of ratio, like how many hours of community service make for one day of imprisonment. I said, how do I know? Who knows? Is it 8 hours, 10 hours, 12 hours? But that is not the point. The point is you need the Chinese dinner menu if you are going to be effective.

Judge Weinstein, the senior judge in the eastern district of New York, in a recent article about the federal sentencing guidelines, said:

> Real people, the defendants in the court, compel us to face hard choices and to deal with our innate compassion. Recent history has taught us that cruelty and punishment are easier to administer when dehumanization has taken place. Substituting numbers for the person is a first step toward denigration. Since the numbers compel the result, there may be a reduced sense of the judge's obligation to consider the whole human being before the court. Why lose sleep struggling with justice and morality and the effect on people waiting judgment when we can comfortably delegate these matters to mathematics?

There are laments about the use of computers. There is now software the courts can use to plug the offender into the guidelines. To take the very critical sentencing decision and to limit it. . . If you look at the U.S. sentencing guidelines, there are eight cells out of, I think, 140, that allow for probation. Those are not sentencing guidelines. Those are prison guidelines. I think there is a fundamental difference in what they have created in our country.

[*Traduction*]

en tenir à un nombre bien déterminé de détenus dans nos prisons, soit 3,500 personnes; dès que nous aurons atteint ce nombre, nous commencerons à libérer des détenus; si les tribunaux nous envoient de nouveaux détenus, nous allons en laisser partir par la porte de derrière.

Ce qui déçoit dans nos lignes directrices fédérales—j'en sais quelque chose, j'ai passé deux ans de ma vie à essayer de les appliquer—c'est qu'elles sont trop orientées idéologiquement vers la punition. Nous avons un procureur général qui est sur le point d'être inculpé. Presque toutes les politiques sociales auxquelles il s'est attaqué nous sont retombées sur le nez. Il avait mis sur pied une commission sur la pornographie qui vient juste. . .

Simplement pour vous donner l'exemple le plus frappant: nous avions tenu des audiences comme celles-ci, où l'on devait étudier des solutions de rechange à l'incarcération. Nous étions fins prêts. Nous devions inviter une foule d'orateurs qui devaient entretenir la commission sur ce sujet. Celui qui devait lancer la discussion, l'orateur qui prendrait la parole le premier le matin, était un adjoint du procureur général chargé de la division anti-coalition. Eh bien, il nous a dit qu'il ne fallait jamais recourir des solutions de rechange. C'était cela leurs audiences.

Mark pourrait vous en parler avec beaucoup plus de talent que moi. On s'est immédiatement porté sur l'établissement d'une sorte de ratio, par exemple, sur le nombre d'heures de service communautaire qui pourraient correspondent à un jour de prison. Je leur ai dit: comment puis-je le savoir? Qui le sais? Est-ce 8 heures, 10 heures, 12 heures? Mais là n'est pas la question. Le point est qu'il faut un plan pour savoir où l'on va et être efficace.

Dans un récent article sur les lignes directrices fédérales en matière de peine, le juge Weinstein, le juge en chef du district est de la ville de New York, a écrit:

> Les vrais, les accusés, nous placent devant des choix difficiles et jouent avec nos sentiments. Les événements récents nous ont appris que les sévices et les châtiments sont beaucoup plus faciles à appliquer dans un contexte déshumanisé. Lorsqu'on commence à parler de chiffres plutôt que de personnes, on est déjà sur la voie du mépris. Puisque c'est le numéro qui compte, le juge se sentira peut-être plus enclin à dénigrer l'être humain qu'il aura à juger.

Pourquoi se battre pour la justice et la moralité et se préoccuper du sort de ceux qui attendent d'être jugés lorsqu'on peut confortablement s'en remettre à la pure mathématique? On lance de hauts cris concernant l'utilisation des ordinateurs. Maintenant, les tribunaux peuvent utiliser des logiciels pour adapter le sort du délinquant aux lignes directrices. Déterminer quelle sera la peine dans les cas les plus délicats et la limiter à. . . voyez les lignes directrices américaines en matière de

[*Text*]

Mr. Corrigan: I commend to your review an alternative to that structure, although it has not yet been fully implemented. But as a model of policy, the State of Delaware has established a variation of structured sentencing through their sentencing accountability commission which, using a guidelines model rather than just using it to drive the prison/non-prison decision, it links it to a much broader set of options, such as some of the options Herb has mentioned. So in response to your question, Mr. Chairman, I think it is very possible to apply the concept to more than just prison or other.

• 1105

Your commission's report, again I think needs further refinement in that they really only create four options for the people deciding: definitely prison, possibly prison, definitely not prison and possibly not prison. Well, one could stretch that out and I think be much more productive in terms of targeting the use of resources or targeting the purpose of public protection, punishment or treatment.

The Chairman: One final, quick question. We are seeing in Canada a lot of community resistance to locating halfway houses in residential, urban areas. Is that the experience in the United States?

Mr. Corrigan: Very much so. My institute runs a national centre of technical assistance in residential community corrections. And I think one part of my materials includes a needs survey from practitioners in that field. One of the most commonly encountered problems has to do with siting facilities. I think again we are dealing with a political problem more than we are a criminal justice problem.

We try to convince people in communities that it is a great idea to have offenders in your backyard, and prove that they are really not that dangerous or that it is going to be a nice, safe place and you will love them once you get to know them. But what we are really trying to do is convince our opponents that we are right and they are wrong. And we are very deaf to the real concerns of the communities.

I think the challenge of the immediate future is to really engage in very careful negotiation with communities. I do not mean to be crude, but we ought to learn how to make better deals. If you think about the way you handle other parts of government, if you want to build a building in a community—not a prison—if you

[*Translation*]

peines. Elles prévoient 8 cellules sur, je crois 140, pour les cas admissibles à la probation. Ce ne sont pas là des lignes directrices sur les peines, ce sont des lignes directrices sur l'incarcération. Il y a, à mon avis, une différence notable avec ce qui a été créé dans notre pays.

M. Corrigan: Je vous recommande d'envisager dans votre étude d'autres solutions que cette structure, même si elle n'est pas encore complètement en place. Comme modèle de politique et grâce à la Commission sur la détermination de la peine mise sur pied dans leur État, le Delaware a établi une nouvelle structure de détermination de la peine qui, à partir de lignes directrices qui ne sont pas uniquement utilisées pour décider d'emprisonner ou non un détenu, offre une gamme plus vaste d'alternatives, comme celles mentionnées plus tôt par M. Hoelter. En réponse à votre question, monsieur le président, je crois qu'il est vraiment possible d'appliquer ce concept à d'autres institutions que la prison.

Je vous répète que, à mon avis, le rapport de votre Commission a besoin d'être améliorer, car il n'offre que quatre solutions pour les décideurs: la prison à tout prix, peut-être la prison, certainement pas la prison et peut-être non à la prison. Il est sûrement possible d'élaborer un peu plus et de faire beaucoup plus de propositions concernant l'utilisation des ressources, la protection du public, le châtiment ou le traitement.

Le président: Je désire encore vous poser rapidement une dernière question. Nous remarquons au Canada que le public s'oppose beaucoup à la construction de maisons de transition dans des quartiers résidentiels en région urbaine. Est-ce la même chose aux États-Unis?

M. Corrigan: Tout à fait. Mon institut dirige un centre national d'aide technique dans le domaine des programmes correctionnels communautaires résidentiels. Je sais que nous avons entre autres une évaluation des besoins effectuée par des experts en la matière. L'un des problèmes les plus courants a trait à l'emplacement des institutions. Je crois qu'encore une fois nous faisons face à un problème dont la nature est plus politique que juridique.

Nous tentons de convaincre nos concitoyens qu'il est extraordinaire de cotoyer des délinquants. Nous essayons également de leur prouver que ceux-ci ne sont pas vraiment aussi dangereux, que l'institution sera jolie et sécuritaire et qu'ils aimeront beaucoup les détenus lorsqu'ils les connaîtront bien. En réalité, nous tentons plutôt de convaincre nos opposants que nous avons raison et qu'ils ont tort, et nous faisons ainsi la sourde oreille aux vraies préoccupations de la communauté.

A mon avis, nous devons vraiment engager de sérieuses négociations avec les communautés dans l'avenir immédiat. Je ne veux pas être impoli, mais je dois préciser que nous devons apprendre à conclure de meilleurs marchés. Ainsi, pensons à la façon dont nous abordons d'autres questions relatives au gouvernement. Si

[*Texte*]

want to build an office building in a community, we package a negotiation that creates incentives—it might not have anything to do with that building—that moves the community toward acceptance. We have not learned how to do that.

I opened 13 prisons in the State of New York before I took this job, 13 of them. We have not learned how to negotiate effectively and be responsive to the real values and concerns of the community. We just sort of engage in fights around the rhetoric. So I think—

Mr. Jepson: But you are not saying that your experience with these halfway houses would deter you from the principle of law. Unfortunately, in the last few weeks we have had two or three or four violent sexual offenders escape. This obviously is leaving a bad taste and it is being—

Mr. Corrigan: A bad taste and it makes you want—

Mr. Jepson: Walkaways, if you will.

Mr. Corrigan: Yes.

Mr. Jepson: Not escapees, but walkaways. Are you saying that your experience would not dictate your thinking any differently on the principle of halfway houses?

Mr. Corrigan: Absolutely not, to the extent that this picture of needs becomes clearer. If we have a low-risk pool of people locked up, but they are a high-needs group, if they are the alcohol/mental health group but they are not that risky in terms of public protection, we ought to have them in community-based settings.

Mr. Jepson: But do they have sexually—

Mr. Corrigan: They do not all.

Mr. Jepson: —violent offenders in your halfway houses, people who have committed—

Mr. Corrigan: It depends. Some do, some do not. With all due respect, I urge you not to buy into the trap that they are all sexual offenders, because they are not. If you want to keep out the sexual offenders, fine.

Mr. Jepson: I do not mean to infer that.

Mr. Corrigan: Yes, but we all do that.

Mr. Jepson: Do you have that mix, though, within your halfway house populations?

Mr. Corrigan: In some cases.

Mr. Hoelter: That raises another interesting point, which goes back to your issue of accountability you asked for a few minutes ago. Having been in community corrections for a long time, whenever that happens, whenever there is an incident involving one of the

[*Traduction*]

nous désirons construire un immeuble, non pas une prison mais un immeuble de bureaux, dans une communauté, nous entamons les négociations en présentant les attraits qui encourageront la communauté à accepter le projet, même si ces attraits n'ont rien à voir avec l'immeuble. Nous ne sommes pas encore arrivés à procéder de cette façon avec le système correctionnel.

Avant d'accepter le poste que j'occupe actuellement, j'ai ouvert 13 prisons dans l'État de New York. Je le répète, 13 prisons. Nous n'avons toutefois pas encore appris à bien négocier et à nous montrer réceptifs aux vraies valeurs et préoccupations de la communauté. Nous luttons sur la forme au lieu du fond. Je pense donc. . .

M. Jepson: Vous ne dites toutefois pas que l'expérience que vous avez vécue avec ces maisons de transition vous ferait renier vos principes. Malheureusement, trois ou quatre délinquants sexuels violents se sont évadés au cours des dernières semaines. Cela décourage évidemment quelque peu et. . .

M. Corrigan: Cela décourage et vous fait. . .

M. Jepson: Il s'agit plutôt de fuites en douce.

M. Corrigan: Oui.

M. Jepson: Ce ne sont pas des évasions, mais des fuites en douce. Êtes-vous en train de nous dire que votre expérience vous a fait changer d'idée au sujet de maisons de transition?

M. Corrigan: Absolument pas, dans la mesure où les besoins sont mieux établis. Si les personnes détenues présentent peu de risques, même si elles ont des besoins élevés comme par exemple les alcooliques ou les détenus souffrants de problèmes de santé mentale qui sont peu dangereux pour la société, elles devraient être placées dans des institutions communautaires.

M. Jepson: Mais y a-t-il des délinquants sexuels. . .

M. Corrigan: Pas toujours.

M. Jepson: Des délinquants violents dans des maisons de transition, des personnes qui ont commis. . .

M. Corrigan: Cela dépend. Certains détenus, oui; d'autres, non. Avec tout le respect que je vous dois, je vous exhorte à ne pas tomber dans le piège et croire qu'ils sont tous des délinquants sexuels, parce que tel n'est pas le cas. Si vous désirez exclure les délinquants sexuels, très bien.

M. Jepson: Ce n'est pas ce que j'ai voulu dire.

M. Corrigan: D'accord, mais nous avons tous le même problème.

M. Jepson: Vos maisons de transition abritent-elles différents types de délinquants?

M. Corrigan: Dans certains cas.

M. Hoelter: Cela soulève un autre point intéressant qui nous ramène à la question de responsabilité mentionnée il y a quelques minutes. Ayant oeuvré dans le système correctionnel communautaire durant de longues années, je sais pertinemment que chaque fois qu'un détenu de

[*Text*]

offenders in a halfway house who is under community supervision, everybody throws up their hands and says it really does not work, we cannot do this. If you would turn that around a little bit and think about it, when does a prison system get held accountable for taking a car thief and letting him out, and the next crime is an armed robbery? Or the next crime is a sexual assault? I think accountability has to work both ways.

If we say we are going to spend $15,000, $20,000, $40,000 a year for this inmate in there, we should also be holding the prison system accountable for the success, or lack thereof, of that inmate and that inmate's progress.

• 1110

The accountability has to go both ways, and you are always going to have incidents in the community. It is the fragility of human nature, I think, and it may have to do with poor screening or whatever; but you are also always going to have incidents coming out of that prison. There is a double level of accountability there.

The Chairman: Gentlemen, I wish we had more time. Thank you very much. It has been very helpful to the work of the committee for you to come here.

The meeting stands adjourned.

[*Translation*]

maisons de transition sous surveillance communautaire est mêlé à un incident, tout le monde lève les bras de désespoir en déclarant que ce n'est pas la bonne solution et que cela ne peut continuer. Si nous inversons le problème et nous y arrêtons un peu, quand le système correctionnel est-il tenu responsable pour avoir libéré un voleur d'automobile qui commet par la suite un vol à mains armées ou une agression sexuelle? Je crois que la responsabilité va dans les deux sens.

Si nous décidons de dépenser 15,000$, 20,000$ ou 40,000$ par an pour un détenu dans une prison, nous devrions également tenir celle-ci pour responsable du succès ou de l'échec de ce détenu.

La responsabilité doit aller dans les deux sens et ce genre d'incident se produira toujours avec les maisons de transition. Je crois que cela est dû à la fragilité de la nature humaine et, peut-être, à une procédure de sélection médiocre. Toutefois, ce genre d'incident se produira également toujours avec les détenus sortant des prisons. La responsabilité dont il est question est à double niveau.

Le président: Messieurs, j'aurais aimé avoir plus de temps. Je vous remercie beaucoup. Votre présence a été très utile au Comité.

La séance est levée.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

Herb Hoelter, Director, National Centre on Institutions and Alternatives, Washington, D.C., U.S.A.

Mark Corrigan, Director, National Institute for Sentencing Alternatives, Boston, Massachusetts, U.S.A.

TÉMOINS

Herb Hoelter, directeur, *National Centre on Institutions and Alternatives*, Washington (D.-C.), É.-U.

Mark Corrigan, directeur, *National Institute for Sentencing Alternatives*, Boston (Massachusetts), É.-U.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

JUL 1 9 1989